

LE
**CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET
EN ROUMANIE**

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le 14 mars 1939, à 14 heures,

PAR

Theodor F. IVANOVICI

Licencié de la Faculté de Droit et de l'Académie des Hautes Etudes
Commerciales et Industrielles de Bucarest.

Président : M. NOGARO, professeur.

Suffragants { M. OUALID, professeur,
M. JAMES, professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

—
1939

A MES PARENTS

*En témoignage d'affection et de profonde
reconnaissance.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552417_0011

LE
**CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET
EN ROUMANIE**

Thèse pour le Doctorat
présentée et soutenue le 14 mars 1939, à 14 heures,

PAR

Theodor F. IVANOVICI

Licencié de la Faculté de Droit et de l'Académie des Hautes Etudes
Commerciales et Industrielles de Bucarest.

Président : M. NOGARO, professeur.
Suffragants { M. OUALID, professeur,
 { M. JAMES, professeur.

PARIS
ÉDITIONS A. PEDONE
LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, rue Soufflot, 13

—
1939

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.*



Avant-propos.

L'accroissement des dépenses publiques est un phénomène général du début du vingtième siècle, indépendant de la diversité des constitutions politiques et économiques de tous les pays. De multiples causes expliquent cette augmentation des charges publiques.

En dehors de la loi empirique de la concordance entre la croissance des richesses et celle des dettes, en dehors des causes apparentes nées du mouvement de la monnaie, un ensemble de circonstances politiques et économiques : développement des armements, étendue de la dette publique, institution de nouveaux services publics, ingérence accrue de l'Etat dans la vie commerciale et industrielle.... etc., explique cet état de fait.

Pour faire face à ces dépenses et pour s'adapter à cette nouvelle orientation que lui impose son évolution actuelle, l'Etat a besoin de ressources de plus en plus fortes. Mais il lui est aussi nécessaire de posséder une bonne organisation financière. Plus que jamais, en effet, cette organisation réclame aujourd'hui compétence et autorité.

Une bonne administration des finances publiques constitue un élément capital pour le développement économique d'un pays. Elle permet le paiement régulier des engagements de l'Etat, consolide la situation intérieure de son régime et maintient son prestige international.

Aussi les problèmes qui relèvent de l'étude du budget :

préparation, vote, exécution, contrôle de l'exécution, méritent une attention toute particulière.

Dans ce travail, nous n'entendons envisager qu'un seul de ces problèmes : le contrôle de l'exécution du budget. Bien que ce soit la dernière phase de la technique budgétaire, elle n'en est pas moins une des plus importantes. Outre que le contrôle budgétaire permet d'employer utilement les fonds de l'Etat, d'éviter la dissipation des deniers publics, de sanctionner les infractions aux règles des finances publiques, etc..., il est pratiquement et juridiquement fécond en enseignement. Par là il revêt un aspect technique et un aspect politique.

L'organisation du contrôle financier varie selon le pays et suivant l'époque. Elle a toujours été en fonction des institutions fondamentales d'un Etat, car la corrélation qui s'établit forcément entre le régime politique et le régime financier est bien connue. Celui-ci n'est qu'une conséquence fatale de celui-là.

Ainsi, dans un régime monarchique absolu, où l'organisation politique de l'Etat était basée sur la volonté illimitée du Chef de l'Etat, le droit de contrôle des finances publiques s'exerçait au nom et dans l'intérêt du Souverain, comme conséquence de son omnipotence. Cette omnipotence en matière financière se manifestait par une fixation arbitraire des contributions, faute de règles établies d'avance qui auraient obtenu l'assentiment de ceux qui étaient appelés à en supporter la charge.

A ce système autocratique, on a opposé la conception de la souveraineté nationale, qui a changé aussi l'organisation des finances publiques, et, à la fois, l'idée du système de contrôle budgétaire.

Dans un Etat démocratique, c'est la nation qui consent à

aliéner une partie de ses revenus, afin de satisfaire aux besoins d'ordre public. Il revient également à la nation le droit de consentir les impôts, d'autoriser les prévisions budgétaires de recettes et de dépenses, et enfin de contrôler leur exécution.

Comme le Parlement est le mandataire de la nation, c'est à lui que revient le droit d'autoriser le recouvrement des recettes et le paiement des sommes nécessaires à la marche et au développement des services publics. C'est à lui, encore, que revient le droit de surveiller et de contrôler le gouvernement, sur sa manière de disposer des sommes encaissées. Or, le Parlement est dans l'impossibilité de se servir directement de cette prérogative essentielle. C'est pourquoi la mission de préparer le contrôle est confiée tout d'abord au pouvoir exécutif qui, lui, a la possibilité de suivre en détail l'exécution du budget et d'apporter au législateur les renseignements qui lui permettront d'exercer son droit de surveillance et de contrôle en la matière. Tel est l'aspect technique du contrôle budgétaire.

Le pouvoir judiciaire intervient également dans l'œuvre de préparation du contrôle. Dans ce but, a été créé un tribunal spécial : la Cour des Comptes, organe indépendant, appelé à vérifier les documents qui sont fournis par le pouvoir exécutif au législateur.

Le contrôle parlementaire conserve, de cette façon, son caractère de contrôle suprême, par lequel les responsabilités sont dégagées et les sanctions éventuellement ordonnées. Tel est l'aspect politique du contrôle budgétaire.

En confiant successivement le contrôle budgétaire aux trois pouvoirs publics, ce système, à part l'avantage qu'il offre sous le rapport pratique, correspond simultanément au principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat. On se

rouve ainsi devant un triple contrôle budgétaire : administratif, judiciaire et parlementaire, qui correspond, tout au moins théoriquement, à un système harmonieux et complet.

Telles sont les règles qui paraissent gouverner le contrôle de l'exécution du budget, et il en est bien d'autres.

Pour mettre en relief le jeu des principes, il est intéressant d'étudier le contrôle dans un Etat déterminé.

C'est pourquoi la Roumanie, Etat parlementaire quant à son régime politique, d'étendue et de population moyennes quant à sa géographie et à sa démographie, nous a paru un exemple complet.

De plus, la Roumanie étant notre patrie a aussi pour nous un intérêt sentimental.

Ceci une fois posé, nous étudierons d'une manière générale la préparation, le vote et l'exécution du budget en Roumanie, afin de donner un aperçu d'ensemble sur la technique budgétaire dans ce pays. Ce n'est qu'après que nous nous attarderons sur l'objet même de ce travail qui est « le contrôle de l'exécution du budget en Roumanie ». Là, d'ailleurs, nous écarterons de nos préoccupations les problèmes de la gestion financière départementale et communale.

Peut-être qu'ainsi présenté, ce modeste ouvrage apportera quelque clarté dans l'étude des finances publiques roumaines. C'est du moins le but que nous nous sommes efforcé d'atteindre.

Partie introductive.

CHAPITRE PREMIER.

LA PRÉPARATION DU BUDGET

§ 1. — LES TROIS SYSTÈMES D'INITIATIVE.

Il y a trois systèmes de préparation du budget :

a) Le système d'initiative parlementaire, qui laisse au pouvoir législatif la mission de préparer le budget ;

b) Le système d'initiative gouvernementale, qui confie cette œuvre préparatoire au pouvoir exécutif ;

c) Le système mixte, représenté par une collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Les deux premiers systèmes n'ont qu'une valeur théorique, car dans la réalité il y a toujours une collaboration des deux pouvoirs à l'occasion de la préparation du budget.

Ainsi, en France, à l'époque de la Révolution, et aux Etats-Unis, jusqu'à la réforme de 1921, la préparation du budget, quoique réservée en droit au pouvoir législatif, était néanmoins impossible sans l'intervention du pouvoir exécutif. Ce dernier transmettait au législateur un aperçu ou un rapport sur la situation financière, pour servir à l'élaboration des projets de budget.

De même, en Angleterre, où le législateur est complètement éliminé de la préparation du budget, on manifeste

depuis la guerre une tendance vers une collaboration entre lui et le pouvoir exécutif, chargé de cette préparation.

Les deux systèmes convergent donc vers un troisième système, vers un système mixte, qui fonctionne actuellement de façon effective dans la plupart des pays. « Cette division des fonctions est le seul moyen de ménager à la fois l'initiative et la responsabilité du gouvernement et la suprématie budgétaire des Chambres, qui reste entière, puisque ce sont elles qui statuent souverainement sur les propositions du gouvernement (1). »

La Roumanie pratique ce dernier système. La préparation du budget y est l'œuvre du pouvoir exécutif, plus exactement du ministre des Finances, avec le concours du pouvoir législatif, qui, sous le régime de la Constitution abrogée récemment, était représenté par l'intervention de la Commission financière et budgétaire de la Chambre des députés et par le droit d'initiative et d'amendement de cette Assemblée en matière budgétaire.

§ 2. — LE RÔLE DU POUVOIR EXÉCUTIF.

En vertu de l'art. 33 de la loi sur la comptabilité publique (2), que l'on désignera le plus souvent, *brevitatis causa*, par les initiales : L. C. P., et de la loi « monétaire » du 7 février 1929 (3), le ministre des Finances est chargé de la préparation du budget général des recettes et dépenses de l'Etat.

L'évaluation des dépenses se fait sur la base des proposi-

(1) Edgard ALLIX. *Traité, élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, Sixième édition, Paris, 1931, p. 11.

(2) Du 29 juillet 1929, en vigueur actuellement avec quelques légères modifications.

(3) Annexe A, chap. II, sec. 1.

tions provenant de chaque Département et de chaque Administration dépendant de l'Etat. Il est bien évident que le ministre des Finances y joindra les dépenses concernant son propre Département. C'est lui, également, qui établit les prévisions des recettes pour arriver à l'équilibre budgétaire, condition primordiale d'une bonne politique financière.

Tout ce qui touche à la préparation du budget général de l'Etat, doit se passer normalement de la manière suivante conformément à l'art. 33 de la L. C. P.

Tous les Départements et Administrations du ressort de l'Etat (4) enverront au Ministère des Finances, avant le 1^{er} décembre de chaque année, les propositions nouvelles qu'ils auraient l'intention de faire insérer dans le budget futur.

Les nouvelles propositions sont soumises à la Commission technique budgétaire, qui fonctionne auprès du Ministère des Finances et qui statue sur la suite à leur donner. Selon les décisions d'approbation ou de rejet de ces propositions par la Commission technique budgétaire, communiquées par les soins du Ministère des Finances aux Départements et Administrations intéressés, ces derniers procéderont à l'établissement de leurs projets de budget. Ces documents doivent parvenir au Ministère des Finances le 1^{er} janvier de chaque année au plus tard.

Le ministre des Finances, dans le but d'assurer l'équilibre du budget, demandera les modifications nécessaires aux Départements et Administrations en question. Ceux-ci, tenant compte de ces recommandations, entreprendront l'élaboration de leurs projets définitifs, qu'ils adresseront avant le 15 janvier au Ministère des Finances, accompagnés

(4) Régies autonomes, Administrations commerciales, Directions générales et Directions spéciales.

d'exposés de motifs, tant pour les recettes que pour les dépenses, afin de fixer les éléments du projet de budget général de l'Etat.

Le projet de budget ainsi établi comporte deux parties : les recettes et les dépenses.

L'art. 32 de la L. C. P. prévoit le classement des recettes et des dépenses en deux grandes catégories : ordinaires et extraordinaires, et leur répartition en : titres, catégories, chapitres et articles. Pour assurer l'exécution normale du budget et pour suivre en même temps son exécution par comparaison avec un budget antérieurement achevé, cet article fixe les règles de l'établissement du budget selon une forme « type ».

Ainsi, dès le début, le ministre des Finances peut agir sur les nouvelles propositions qui doivent figurer au budget futur, et cela par l'entremise de la Commission technique budgétaire, qui travaille directement sous ses ordres.

Une dernière possibilité d'exercer son influence lui est réservée, lors des travaux définitifs relatifs au projet de budget. Directement responsable de l'équilibre budgétaire, il usera de cette faculté, qui en est la contre-partie.

Par conséquent, le rôle prépondérant du ministre des Finances, à l'occasion des travaux préparatoires du budget général de l'Etat, se manifeste de la manière suivante :

1° Par l'entremise de la Commission technique budgétaire ;

2° Par des travaux en vue de l'établissement de l'équilibre du budget ;

3° Par la rédaction des exposés de motifs du projet de budget, et par le fait de les soutenir devant les Assemblées législatives.

La priorité du ministre des Finances sur ses collègues est en pratique souvent tempérée par les exigences des autres ministres, exigences plus ou moins justifiées, devant lesquelles le ministre des Finances doit céder quelquefois pour ne point voir la solidarité du gouvernement menacée.

Il est à remarquer que, depuis quelques années, le ministre des Finances a réussi à faire admettre toutes les mesures qu'il jugeait opportunes pour arriver à l'équilibre du budget. Il use, en effet, « de son ascendant personnel, de ses capacités, de cette « férocité » qui, selon M. Thiers, est la première qualité d'un bon ministre des Finances, et du consentement spontané de ses collègues » (5).

Une fois les travaux préparatoires du budget général de l'Etat terminés, le ministre des Finances devra soumettre le projet définitif au Conseil des ministres, afin de le faire discuter et approuver (6). C'est là que s'arrête le rôle du pouvoir exécutif dans l'œuvre d'élaboration du projet de budget.

§ 3. — LE RÔLE DU POUVOIR LÉGISLATIF.

L'intervention du pouvoir législatif en matière budgétaire était d'abord réservée exclusivement à la Chambre des députés. La nouvelle Constitution du 27 février 1938 accorde au Sénat les mêmes droits en cette matière.

(5) Edgard ALLIX, *op. cit.*, p. 7.

(6) Comme en Roumanie l'année financière part du 1^{er} avril, la préparation du budget commence donc quelques mois avant sa mise en application. On assure ainsi l'exactitude des évaluations budgétaires.

La date du 1^{er} avril n'a pas toujours été en Roumanie celle de l'ouverture de l'exercice financier. De 1923 à 1932 par exemple, l'année budgétaire commençait le 1^{er} janvier pour concorder avec l'année du calendrier.

Le choix de la date du 1^{er} avril a ses raisons qui reposent sur la structure économique de la Roumanie, pays d'un caractère agricole fortement prononcé.

Comme, au moment de la parution de ce travail, l'activité parlementaire est temporairement suspendue en Roumanie, nous exposons ici le rôle du pouvoir législatif en matière budgétaire dans le passé, car nous ne sommes pas à même de connaître la procédure et l'esprit dans lesquels les Assemblées législatives exerceront à l'avenir ces attributions.

L'intervention du pouvoir législatif, lors de la préparation du budget, se manifestait sous deux formes :

- a) Par la « Commission financière et budgétaire » de la Chambre des députés ;
- b) Par le droit d'initiative et d'amendement de la Chambre des députés en matière budgétaire.

a) *La Commission financière et budgétaire.*

La Chambre des députés, immédiatement après sa constitution, se répartissait en 16 commissions (7). La 6^e commission s'appelait « Commission financière et budgétaire » et était composée de 72 membres élus suivant le système de la représentation proportionnelle, parmi lesquels on éliait un président, un vice-président et deux secrétaires.

Le projet de budget une fois approuvé par le Conseil des ministres était présenté à la Chambre des députés. Celle-ci, avant le vote, le confiait à la commission précitée, dont le rôle était de préparer et de faciliter la discussion en séances plénières.

La Commission procédait en même temps à quelques modifications, mais elle avait un rôle assez effacé et se distinguait en cela de celui que jouent les commissions similaires de la Chambre et du Sénat en France, où souvent « le

(7) Art. 64 du Règlement de la Chambre des députés.

plan financier qui a présidé à l'établissement du budget par le pouvoir exécutif peut se trouver bouleversé, toutes les précautions prises par le ministre des Finances pour assurer l'équilibre, annihilées par les décisions de la commission, qui empiète ainsi de la façon la plus fâcheuse sur les attributions du gouvernement » (8).

En effet, en Roumanie, les modifications apportées au projet de budget préparé par le pouvoir exécutif étaient insignifiantes. Cette intervention modérée était une garantie pour l'initiative budgétaire, qui, en fait, restait une attribution presque complètement réservée au pouvoir exécutif, à même de connaître et d'estimer les besoins effectifs des divers Départements et les possibilités véritables de recettes. Ce fait est devenu de plus en plus évident, par la restriction progressive du droit d'initiative et d'amendement de la Chambre des députés en matière budgétaire, et a abouti presque à la suppression des prérogatives budgétaires de la Chambre et du Sénat.

b) *Le droit d'initiative et d'amendement des Assemblées législatives en matière budgétaire.*

La Constitution du 29 juin 1866, qui est à la base de la structure politique de la Roumanie moderne, n'opposait aucune limite au droit d'initiative et d'amendement, au moment de la discussion et de la mise aux voix du projet de budget par la Chambre. Ceci était une conséquence du droit d'initiative et d'amendement reconnu, en général, tant à la Chambre qu'au Sénat, et garanti par les art. 33 et 48 de cette Charte.

La façon dont la Chambre des députés pouvait user de

(8) Edgard ALLIX, *op. cit.*, p. 16.

ce droit en matière budgétaire, était stipulée par l'art. 43 de son règlement. Pour qu'une loi ou un amendement relatifs au budget soit pris en discussion, — au cas où interviendrait un changement quelconque pour l'équilibre budgétaire — il fallait que tout au moins 7 députés signent et soutiennent la demande sur laquelle la Chambre aurait à se prononcer.

Au début, l'exercice de ce droit n'a pas menacé l'équilibre budgétaire, en raison de la situation prospère des finances publiques de la Roumanie, durant les trois dernières décades du siècle écoulé.

Vers 1900, la situation s'est trouvée sensiblement changée. Les finances publiques de la Roumanie étant frappées par la crise, on proposa, pour assurer l'équilibre du budget, de restreindre le droit d'initiative et d'amendement de la Chambre en matière budgétaire. C'était une idée qui commençait déjà à être partagée même par les membres des corps législatifs.

A cet effet, on décida la modification de l'art. 43 du règlement de la Chambre des députés, afin de fixer pour l'avenir les conditions auxquelles seraient, désormais, soumises toutes les propositions de loi ou d'amendement susceptibles d'entraîner des dépenses. Aux nouvelles dépenses, devait correspondre comme source de revenus un nouvel impôt.

En se rappelant que pour la création d'un impôt l'intervention du Sénat était nécessaire, les députés jouissaient, en conséquence, d'un droit d'initiative et d'amendement beaucoup plus restreint qu'auparavant. En outre, les membres de la Chambre hésitaient à user même de ce droit ainsi atténué, car l'instauration d'impôts nouveaux pour couvrir les dépenses proposées aurait certainement risqué d'aliéner la sympathie des masses, sympathie que les repré-

sentants d'une nation ont toujours cherché à maintenir.

Cette restriction a atteint son but. Les budgets ultérieurs ont comporté des excédents, dus en bonne partie à la limitation du droit d'initiative et d'amendement des membres de la Chambre en matière budgétaire.

Plus tard, la tendance d'amoindrir de plus en plus cette prérogative se révèle à nouveau dans les modifications qu'on fait encore subir au règlement de la Chambre. Ainsi, en 1920, on y joint un nouvel article, suivant lequel le droit d'amendement en séance publique est complètement supprimé pour certaines catégories de dépenses (9).

Indépendamment des restrictions établies par le règlement de la Chambre, et en tenant compte de la situation financière du pays, on a décidé en 1929, par la nouvelle loi sur la comptabilité publique, de supprimer presque entièrement le droit d'initiative et d'amendement de la Chambre en matière budgétaire, afin de donner une nouvelle garantie à l'équilibre du budget. L'art. 34 de cette loi stipule, en effet, que « les membres de la Chambre des députés n'auront le droit de proposer ni crédits nouveaux ni augmentations de crédit proposés par le gouvernement ».

Le droit d'initiative et d'amendement en matière budgétaire étant ainsi supprimé, au moins en ce qui concerne la proposition de nouveaux crédits ou l'augmentation de crédits proposés par le gouvernement, ce droit devient uniquement réservé au pouvoir exécutif, qui a, par suite, la possibilité de fixer seul le maximum des dépenses qui doivent figurer au futur projet de budget.

Bien que ces restrictions aient une justification pratique, la contradiction avec les principes de la Constitution n'en

(9) Voir l'art. 112 du Règlement de la Chambre des députés.

était pas moins manifeste, car celle-ci garantissait au Parlement, en général, le droit d'initiative et d'amendement.

Evidemment, les restrictions prévues par le règlement de la Chambre ne sont pas anticonstitutionnelles, étant donné que les stipulations de ce règlement fixent les modalités suivant lesquelles la Chambre entend exercer les droits qui lui sont accordés.

En ce qui concerne les modifications restrictives de l'art. 34 de la L. C. P., pouvons-nous les apprécier sous le même angle ? Peut-on soutenir que par ces dispositions on n'empiétait pas sur certaines prérogatives d'ordre constitutionnel ? Naturellement non ; dans ce cas il s'agissait au contraire d'une loi ordinaire par laquelle on abolissait un droit garanti par la Charte.

Cependant, cette réforme indiscutablement anticonstitutionnelle était néanmoins justifiée par la préoccupation d'assurer l'équilibre du budget. Or, cet équilibre aurait été en grand péril, si le droit d'initiative et d'amendement du législateur en matière budgétaire n'avait pas été aussi limité que possible, car on connaît fort bien le penchant des membres des corps législatifs à dissiper les deniers publics. C'était là une mesure qu'exigeaient les circonstances, puisqu'elle a été prise pour parer à une situation extrêmement grave des finances publiques roumaines.

Devant la nécessité de reconnaître et de garantir au pouvoir exécutif la possibilité d'établir un maximum de prévisions budgétaires en matière de dépenses, la récente Constitution, par le premier alinéa de l'art. 83, accorde aux deux Assemblées législatives le droit de voter le budget « sans pouvoir augmenter les dépenses proposées ». Le droit des représentants de la nation en matière budgétaire — ainsi restreint — est à présent consacré par un texte constitutionnel.

Désormais, les Assemblées législatives n'auront plus du tout le droit de majorer les crédits proposés par le gouvernement. En revanche, elles garderont la faculté de diminuer les dépenses ou d'intervenir en matière de recettes. L'exercice de ce droit limité est d'une importance assez minime, comparée à celle des restrictions prévues.

Finalement, les projets de budget présentés à la Chambre et au Sénat ne pourront subir de modifications importantes, et le système d'après lequel on procédera à la préparation du budget, reste, comme par le passé, un système mixte seulement en droit, puisqu'en fait la préparation du budget continue à être l'œuvre presque exclusive du pouvoir exécutif, ou plus précisément du ministre des Finances.

Il importe maintenant de rappeler les modalités relatives à l'élaboration du budget en Roumanie par rapport aux normes classiques de la technique budgétaire, représentées par les règles de l'universalité et de l'unité budgétaires. Il faut également indiquer si en Roumanie on applique le système de l'exercice ou celui de la gestion.

§ 4. — LA PRÉPARATION DU BUDGET EN ROUMANIE ET LES DEUX RÈGLES DE L'UNIVERSALITÉ ET DE L'UNITÉ BUDGÉTAIRES.

Les règles de l'universalité et de l'unité budgétaires établissent le mode suivant lequel les évaluations de recettes et de dépenses doivent être inscrites au projet de budget.

La règle de l'universalité budgétaire assure l'inscription au budget de toutes les dépenses et recettes de l'Etat, ce qui interdit n'importe quelle compensation qui aurait été possible entre certaines recettes et dépenses et, inversement, entre certaines dépenses et recettes, tandis que la règle de l'unité budgétaire exige que toutes les recettes et dé-

penses de l'Etat figurent dans un budget global (10).

A la première règle, on oppose celle du produit net ou des contractions, et à la seconde, celle de la pluralité budgétaire.

La règle de l'universalité budgétaire représente un principe d'ordre constitutionnel, fixé par l'art. 114, al. 2 de la Constitution du 28 mars 1923, qui stipulait que « toutes les recettes ou dépenses de l'Etat doivent passer par le budget et en compte ». Ce principe est également maintenu par la nouvelle Constitution du 27 février 1938 (11).

Afin de mieux préciser l'obligation d'inscrire au budget toutes les recettes et toutes les dépenses, en n'admettant aucune exception susceptible de donner lieu à une compensation, le législateur roumain a expressément prévu l'obligation de passer en prévisions de dépenses tous les frais généraux et d'encaissement (12) que ceux qui sont chargés de la préparation du budget seraient tentés de compenser par les recettes obtenues, et pour lesquelles ces frais ont été engagés.

Si la règle de l'universalité budgétaire est consacrée et observée dans presque tous les pays, à quelques exceptions près, bien entendu, on ne saurait dire la même chose de la règle de l'unité budgétaire. En réalité, cette dernière n'est mentionnée par aucun texte de loi. Elle représente plutôt un idéal vers lequel on tend plus ou moins et qui en aucun cas ne peut aujourd'hui être réalisé intégralement, eu égard à la diversité des fonctions de l'Etat. Cette nouvelle orientation de l'Etat facilite la pratique de la pluralité budgétaire, conséquence du principe de la spécialisation budgé-

(10) Voir Edgard ALLIX, *op cit.*, p. 56 et suivantes.

(11) Art. 83, al. 2.

(12) Art. 30, al. 2 de la L. C. P.

taire, d'après lequel « l'ensemble des dépenses et des recettes est réparti entre un certain nombre de budgets spéciaux, dans lesquels on groupe à part un lot de dépenses et de recettes, qui sont plus ou moins corrélatives à raison de leur origine, de leur nature ou de leur affectation particulière » (13).

Aussi s'explique-t-on, qu'à côté du budget ordinaire de l'Etat, dans lequel ont passé toutes les recettes et dépenses normales et permanentes, et qui correspondent de ce fait aux fonctions caractéristiques de l'Etat, nous distinguons d'abord une série de budgets annexes, parmi lesquels les uns apparaissent comme conséquence des nouvelles attributions de l'Etat, les autres comme dictés par certaines nécessités d'ordre financier.

En Roumanie, les administrations publiques à budgets annexes ont tendance à se multiplier. La plupart sont justifiées et offrent une importance double. Certaines d'entre elles versent des redevances annuelles considérables au budget ordinaire de l'Etat (14). D'autres ont une fonction indiscutée dans l'économie générale du pays.

Les administrations publiques à budgets annexes peuvent être réparties en trois catégories :

I. Les Régies publiques (15) ;

II. Les Administrations commerciales (16) ;

(13) Edgard ALLIX, *op. cit.*, p. 75.

(14) 5.678.000.000 lei pendant l'exercice financier 1937-1938, soit un cinquième du budget ordinaire de l'Etat pendant cet exercice.

(15) Régie autonome des Chemins de Fer Roumains (C. F. R.) ; Caisse autonome des Monopoles du Royaume de Roumanie (C. A. M.).

(16) Administration commerciale des Forêts de l'Etat (C. A. P. S.) ; Administration commerciale des Pêcheries et Régions inondables du Danube (P. A. R. I. D.) ; Administration commerciale des Ports et Voies de Communication par Eau (P. C. A.) ; Administration commerciale des

III. Les Directions générales et spéciales (17).

Ces budgets annexes étaient au nombre de 20 pendant l'exercice financier 1936/1937 et représentaient une somme totale de 28.458.160.000 lei, en regard de 22.972.400.000 lei, montant global du budget ordinaire de l'Etat pour cet exercice. Pendant l'année financière suivante, le montant de 23 budgets annexes s'élevait à 32.343.988.200 lei par rapport à 25.948.100.000 lei, total général du budget ordinaire de l'Etat relatif à l'exercice. Il ressort clairement de ces chiffres, que ces budgets annexes ont une tendance manifeste à s'accroître et à dépasser de beaucoup le montant global du budget ordinaire de l'Etat.

Mais l'existence des budgets annexes n'est pas l'unique réalisation pratique du principe de la spécialisation budgétaire. A côté du budget ordinaire de l'Etat et des budgets annexes, il existe également des budgets extraordinaires et des fonds spéciaux.

Les budgets extraordinaires ont paru pour la dernière fois dans les finances publiques roumaines en 1932, sous le titre « Budget de liquidation des arriérés de paiement de l'Etat », pour une somme globale de 11.891 millions de lei. L'apparition de ces budgets a été justifiée par la né-

Exploitations agricoles (R. E. A. Z.) ; Administration commerciale des Domaines de l'Armée (A. M. A.) ; Administration commerciale des Colonisations (O. N. A. C.) ; Administration commerciale de la Monnaie ; Régie des Entreprises minières et métallurgiques d'Ardéal (R.I.M.M.A.).

(17) Direction générale du Monopole de l'Alcool et des Taxes de Consommation (M. A. T.) ; Direction générale des Postes, Télégraphes et Téléphones (P. T. T.) ; Direction générale des Routes ; Direction générale du *Moniteur Officiel* et des Imprimeries de l'Etat ; Service maritime Roumain (S. M. R.) ; Caisse des Dépôts et Consignations ; Caisse générale de Pensions ; Caisse d'Amortissement ; Caisse d'Assurances du Ministère de l'Intérieur ; Caisse d'Assurances sociales des C. F. R. ; Régie de l'Exploitation du Travail dans les Pénitenciers (R. E. M. P.) ; Office national du Tourisme (O. N. T.).

cessité de liquider les arriérés des budgets antérieurs, arriérés qui, par leur quantum croissant d'année en année, menaçaient sérieusement le maintien de l'équilibre du budget de l'Etat.

Les sommes nécessaires devaient être couvertes par la réalisation des créances non encaissées au cours des derniers exercices. C'est à cette fin qu'on eut recours, par la suite, au lancement d'un emprunt intérieur. A partir de l'exercice financier 1936/1937, ce budget extraordinaire a été supprimé.

Un autre budget extraordinaire a été créé du fait de la tension internationale, qui a déclenché, pendant les dernières années, dans la plupart des Etats, une politique de réarmement rapide, et qui a déterminé aussi l'Etat roumain à concevoir et à réaliser un plan de dotation de l'armée. A cet effet, dès l'automne de l'année 1934, on a créé « le Fonds de la Défense Nationale », qui devait être alimenté par des ressources financières extraordinaires et par des crédits annuels inscrits aux budgets des Ministères de la Défense Nationale et de l'Armement.

La nécessité d'un plan d'armement aussi vaste que possible a provoqué, à partir de l'exercice financier 1935/1936, l'établissement d'un budget spécial, représentant un montant total de 2 milliards de lei (18).

Ce budget n'a pas un aspect purement extraordinaire, étant donné qu'à côté des ressources extraordinaires, — caractéristiques de ce genre de budget — l'urgence d'une solution pratique de ce problème impérieux a déterminé l'utilisation de certaines ressources qui habituellement doivent figurer au budget ordinaire de l'Etat. Néanmoins, sa nature

(18) Porté à 2,6 milliards en 1936/1937, à 2,750 milliards en 1937/1938 et à 4 milliards pour l'exercice 1938/1939.

extraordinaire subsiste, car, indépendamment du fait qu'il a été alimenté en bonne partie par des ressources extraordinaires, il restitue au budget ordinaire une fraction des recettes appartenant à celui-ci. En outre, il correspond à des circonstances et à des nécessités d'ordre passager, car, une fois ce plan de dotation de l'armée réalisé, sa raison d'être cesse également.

Si la création des budgets extraordinaires provient de nécessités impérieuses, il n'en est pas de même pour les fonds spéciaux (19), dont, « si dans la situation actuelle certains répondent à un besoin réel, beaucoup ne sont néanmoins nullement justifiés » (20).

Une politique de leur réintégration dans le budget général de l'Etat s'impose et ce problème mérite une attention toute spéciale. Cette politique d'ailleurs a été pratiquée ces derniers temps.

On peut se rendre compte par ce bref exposé, combien aujourd'hui la structure budgétaire de la Roumanie est loin de respecter la règle de l'unité budgétaire, règle qu'il était possible d'observer dans l'Etat d'hier, lequel n'avait d'autres fonctions que celles qui découlaient d'une conception libérale. Maintenant, l'intervention de l'Etat dans tous les domaines d'activité, et surtout dans le domaine industriel et commercial, devient de plus en plus accentuée, et rend la spécialisation budgétaire recommandable — même nécessaire — à la condition seulement que l'apparition de nouvelles fractions budgétaires à côté du budget ordinaire de l'Etat ne surviennent que dans des cas de besoins impérieux.

(19) Le rapporteur du budget général de l'Etat pour l'exercice 1934/1935 répartissait les fonds spéciaux en trois catégories : a) illégaux ; b) légaux, mais ne figurant pas au budget ; c) légaux et inscrits au budget (Voir le rapport sur le budget général de l'Etat pour l'exercice 1934/1935, p. 13 à 17).

(20) Projet du budget général de l'Etat, exercice 1936/1937, p. 93.

§ 5. — EXERCICE OU GESTION FINANCIÈRE ?

Il s'agit de savoir si en Roumanie les prévisions budgétaires sont établies d'après le système de l'exercice ou d'après celui de la gestion.

Selon le système de l'exercice, « on fera entrer en prévision toutes les recettes et toutes les dépenses qui tireront leur origine d'un acte accompli au cours de l'année budgétaire à venir, quelle que soit l'époque où auront lieu les encaissements et les paiements » (21) ; alors que d'après le système de la gestion, « on inscrira toutes les prévisions de dépenses à payer et de recettes à encaisser dans la période budgétaire envisagée, ordinairement dans l'année à venir » (22).

Jusqu'à la mise en application de la nouvelle loi sur la comptabilité publique de 1929, le système de l'exercice a fonctionné en Roumanie. L'année financière s'est trouvée prorogée d'une période complémentaire de six mois. Voilà la caractéristique essentielle de ce système qui fixe un laps de temps au cours duquel toutes les recettes doivent être réalisées et tous les paiements effectués, dès qu'ils ont trait à l'exercice clos.

L'art. 4 de cette loi établit le système de la gestion, et l'art. 38 le rappelle en stipulant que « toute recette non encaissée et toute dépense non payée jusqu'au 31 mars sera encaissée ou payée en compte sur le budget suivant ».

Le dernier article prévoit la liquidation, l'ordonnancement ou le paiement de certaines dépenses, non effectuées avant la fin de l'année financière. En pareille occurrence, la liquidation et l'ordonnancement de ces engagements se

(21) Edgard ALLIX, *op. cit.*, p. 26.

(22) *Idem.*

feront en compte sur le budget de l'année prochaine, le paiement étant supporté par un article spécial, prévu dans ce budget.

Pour éviter, autant que possible, les opérations de ce genre, lesquelles grèveraient l'exercice futur, la loi autorise le Ministère des Finances à rendre responsables devant la Cour des Comptes, les administrateurs et fonctionnaires techniques, par la faute desquels les opérations en question n'ont pas été effectuées à temps.

Donc en Roumanie, le 31 mars, date à laquelle s'achève l'année financière, est celle également de la clôture de l'exercice financier (23).

Néanmoins, le système de la gestion ne fonctionne pas d'une manière parfaite. Ainsi, l'art. 36 de la L. C. P. prévoit une période complémentaire de deux mois, qui commence le 1^{er} février, époque pendant laquelle sont interdits tous les engagements de travaux et de fournitures, qui doivent être exécutés et réceptionnés au plus tard jusqu'au 15 mars de l'année en question. Il est vrai que certains engagements de travaux et de fournitures peuvent être pris même après cette date, — jusqu'au 15 mars — lorsque leur exécution et leur réception sont possibles aussitôt, et encore après cette date, dans les cas d'urgence ou d'intérêt général, et lorsque leur mise en route, leur réception et leur ordonnancement sont possibles avant le 31 mars. Tous ces cas sont des exceptions à la règle, qui fixe à deux mois avant la fin de l'exercice la date de clôture de l'année financière pour une catégorie d'opérations budgétaires, « si bien qu'on retrouve en Roumanie les deux éléments de l'exercice : 1^o l'année financière qui est réduite à 10 mois (1^{er} avril-

(23) Art. 36 de la L. C. P., dernier alinéa.

1^{er} février) ; 2^o une période complémentaire de deux mois pour la réception et le paiement des travaux (24) ».

L'intention du législateur roumain a été d'introduire le système de la gestion ; mais son intention dans cet ordre d'idées a été éloignée de son but par les dispositions de l'art. 36 de la L. C. P., lesquelles fixent une période complémentaire, ce qui est — comme on le sait — la caractéristique du système de l'exercice.

Il faut néanmoins reconnaître qu'une partie seulement des opérations de l'exécution budgétaire se trouve sous le régime de l'exercice, ce qui nous autorise à dire qu'un régime mixte est en vigueur en Roumanie, car le système de la gestion y est principalement instauré, tandis que le système de l'exercice n'y fonctionne qu'exceptionnellement. Ces cas sont déterminés par la loi et justifiés par les circonstances.

(24) Edgard ALLIX, *op. cit.*, p. 35.

CHAPITRE II

LA PROCÉDURE DU VOTE DU BUDGET

La notion de budget comporte deux éléments : la prévision et l'autorisation.

L'exposé ci-dessus relate que le premier élément reste, en fait, une attribution presque exclusive du pouvoir exécutif.

Il nous faut démontrer maintenant comment le projet de budget reçoit, par l'intervention du pouvoir législatif, l'autorisation qui permet son exécution.

Toujours à cause de l'activité politique temporairement suspendue en Roumanie, nous exposerons la procédure du vote du budget, telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à présent.

De même qu'en France, la procédure du vote du budget en Roumanie a eu deux phases :

1^o Préparation des éléments de la discussion, par un comité parlementaire qui fera subir au projet de budget un premier examen ;

2^o Discussion et vote par la Chambre des députés.

Lors de l'exposé sur la manière de préparer le budget, le rôle qui incombait à la Commission financière et budgétaire de la Chambre a été défini.

En ce qui concerne la discussion du projet de budget, nous distinguons une discussion générale et une discussion par articles.

La discussion générale fournissait l'occasion au ministre des Finances d'exposer la conception financière dont il s'inspirait, pour fixer les prévisions budgétaires les plus justes, en vue de l'établissement de l'équilibre budgétaire. Bien entendu, l'opposition prenait position à l'égard du plan financier proposé par le gouvernement, en critiquant la manière dont il avait conçu ce plan, et en exposant les moyens qu'elle croyait opportuns et salutaires pour établir un équilibre budgétaire sincère.

La discussion générale du budget était donc « un échange de vues d'ensemble » (25), et comportait également la discussion par département ministériel. Cette dernière avait lieu dans la même forme et était précédée de la lecture d'un rapport relatif au budget du ministère intéressé.

Enfin, on passait à la discussion par articles.

Après la clôture des débats par articles, on passait au vote du budget par chapitres, tant pour les recettes que pour les dépenses. Pour les dépenses, on votait également par ministère.

Il faut préciser ce détail qu'on votait d'abord le budget des dépenses, et ensuite celui des recettes.

En même temps que l'approbation du budget, on votait aussi la loi annuelle des Finances, prévue par l'art. 56, al. 1 de la L. C. P. (26) qui précise le mode d'exécution des prévisions budgétaires. D'habitude, en vertu de la même loi, on prend toute une série de mesures pour exercer un contrôle aussi rigoureux que possible sur l'exécution du budget, afin de maintenir son équilibre.

(25) Edgard ALLIX, *op. cit.*, p. 202.

(26) Intitulée d'habitude « Loi sur l'évaluation et la perception des recettes et sur la fixation des dépenses de l'Etat pendant l'exercice.... »

Etant donné l'importance que présente la discussion et le vote du projet de budget, les membres de la Chambre des députés auraient dû lui consacrer une discussion objective et scientifique, mais ils n'y consacraient qu'un temps court ; parfois même la brièveté de la discussion a pu être considérée comme un « record » à atteindre (27). A ce propos, on peut se demander ce qui arriverait au cas où le budget ne serait pas voté au moment où il doit entrer en vigueur. Cette éventualité est prévue par l'art. 35 de la L. C. P., comme une conséquence de la disposition insérée au dernier alinéa de l'art. 114 de la Constitution de 1923. En ce cas, la possibilité est donnée au gouvernement d'appliquer le budget de l'année précédente, par voie de décret-loi, à condition que cette situation exceptionnelle ne dure pas plus d'un an. La même règle est prévue par le dernier alinéa de l'art. 83 de la Constitution du 27 février 1938.

(27) Sur la « vitesse » pratiquée en Roumanie par la Chambre des députés, lors de la discussion et du vote des budgets des dernières années, voir J. SLAVU. *L'évolution des pouvoirs budgétaires des Assemblées législatives en Roumanie*. Thèse, Paris, 1935, p. 99 et suivantes.

CHAPITRE III

L'EXÉCUTION DU BUDGET

L'exécution du budget est l'œuvre du pouvoir exécutif et se présente comme un mandat que le législateur lui confie. Exécuter le budget signifie percevoir les recettes et payer les dépenses prévues et autorisées par cet acte.

Pour suivre le mode d'exécution du budget, il nous faut préciser avant tout les organes d'exécution budgétaire et leurs fonctions. Nous présenterons ensuite un exposé des services qui assurent la perception des recettes et le paiement des dépenses ; enfin, il conviendrait d'évoquer les moyens de trésorerie, par lesquels on maintient le fonctionnement normal des services de dépenses, en complétant temporairement les fonds nécessaires qui manquent à certain moment. Mais, étant donné que l'étude de cette phase du budget nécessite un exposé détaillé, qui sûrement dépasserait le cadre introductif de ce travail, nous chercherons seulement à esquisser le mode d'exécution du budget, en précisant les organes d'exécution budgétaire et leurs fonctions.

§ 1. — LES ORGANES D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.

Dans l'exécution du budget, on distingue deux parties : la première, l'établissement et la mise en état des titres au bénéfice ou à la charge de l'Etat ; la seconde, le recouvrement et le paiement de ces titres. Cette division

détermine deux catégories d'agents chargés de l'exécution du budget : administrateurs et comptables en France, administrateurs et « manutenteurs » en Roumanie.

Les administrateurs sont connus sous le terme d'ordonnateurs lorsqu'il s'agit d'agents de l'exécution du budget des dépenses, l'expression d'administrateur étant un terme général par lequel on désigne tant les agents chargés de l'exécution du budget des recettes, c'est-à-dire de l'établissement des titres au bénéfice de l'Etat et de leur mise en recouvrement — à l'exclusion du recouvrement, — que les agents chargés de l'exécution du budget des dépenses, c'est-à-dire de l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses — à l'exclusion du paiement. Le recouvrement et le paiement, en somme, le maniement des deniers publics est une attribution réservée exclusivement aux comptables en France, et aux « manutenteurs » en Roumanie. Quant à la notion de comptable, elle a un sens particulier dans la comptabilité publique roumaine. Il en résulte une catégorie d'agents distincte, aussi bien des administrateurs que des « manutenteurs ».

Les administrateurs sont représentés par les ministres ou par leurs délégués, et généralement par tous les chefs des institutions et entreprises publiques qui ont à leur charge l'exécution de budgets propres, tandis que le rôle de « manutenteur » est confié au ministre des Finances, lequel, en dehors de la qualité d'administrateur de son budget, aura aussi pour mission de recouvrer et de payer toutes les recettes et toutes les dépenses autorisées par le budget.

Peut-être, faudrait-il que le Ministère des Finances soit scindé en deux : le Ministère des Finances et le Ministère du Trésor Public. Le ministre des Finances remplirait la fonction d'administrateur de son budget et le ministre du

Trésor Public aurait le rôle de « manuteneur ». Ce système a fonctionné en France, en Belgique et en Italie ; aujourd'hui il ne subsiste qu'en Grande-Bretagne.

Parallèlement à l'activité déployée par l'administrateur et le « manuteneur », fonctionne un troisième organe — le comptable — représenté par la Direction de la Comptabilité Générale de l'Etat. En réalité, le comptable ne participe pas activement à l'exécution du budget, car il est chargé de passer dans les écritures les opérations d'exécution budgétaire accomplies tant par l'administrateur que par le « manuteneur », auprès duquel il est attaché. Ainsi le rôle du comptable en Roumanie est un rôle passif, mais d'une importance primordiale.

Pour éviter le cumul entre les fonctions d'administrateur, de « manuteneur » et de comptable, cumul qui porterait un préjudice inévitable à la bonne marche de l'exécution du budget, la loi sur la comptabilité publique pose par l'art. 9 le principe de l'incompatibilité de ces fonctions entre elles.

Avant de préciser le rôle de l'administrateur et celui du « manuteneur », il nous faut décrire l'organisation du Ministère des Finances roumain, étant donné son rôle dans l'exécution du budget.

§ 2. — L'ORGANISATION DU MINISTÈRE DES FINANCES.

Les organes du Ministère des Finances sont répartis en trois grandes administrations :

A. Administration centrale ;

B. Administration locale ;

C. Administration des Services spéciaux.

A) L'Administration centrale est organisée conformément

à la loi « sur l'organisation du Ministère des Finances » (28) et est composée par :

- I. Le service du cabinet du ministre.
- II. Le service du cabinet du sous-secrétaire d'Etat.
- III. Le Secrétariat général, qui comprend :
 - 1^o Le service de l'architecture ;
 - 2^o L'office central d'adjudications ;
 - 3^o Le service du contentieux ;
 - 4^o L'office du corps spécial d'inspecteurs ;
 - 5^o Le service du personnel ;
 - 6^o L'office d'orientation et de coordination financières ;
 - 7^o La garde financière.
- IV. La Direction du budget et de la comptabilité générale de l'Etat.
- V. La Direction de la comptabilité du ministère.
- VI. La Direction des contributions directes.
- VII. La Direction de la Dette Publique.
- VIII. La Direction du mouvement des fonds.
- IX. La Direction des taxes de consommation.
- X. La Direction du timbre, des successions, des taxes de luxe et du chiffre d'affaires.
- XI. La Direction des Douanes.

B) L'organisation de l'Administration locale est régie par la loi « sur l'organisation des services extérieurs de constatation, de perception et de contrôle des impôts » (29). Cette loi prescrit la séparation des services de l'assiette des impôts, de ceux chargés de la perception des recettes et du paiement des dépenses, par la création d'« administrations de constatation », distinctes des « administrations d'encais-

(28) Du 12 avril 1933.

(29) Publiée au *Moniteur Officiel*, n° 1, du 1^{er} janvier 1933 et modifiée par le décret royal du 1^{er} septembre 1934.

sements et paiements », afin de remplacer les « administrations financières » anciennes, qui cumulaient la fonction d'établissement de l'assiette des impôts avec celles de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses. Par cette séparation, on renonce au cumul des fonctions d'administrateur et de « manutenteur », cumul interdit par la loi sur la comptabilité publique.

La nouvelle organisation des services locaux prévoit dans chaque chef-lieu de département une « administration de constatation mixte » (30) et une « administration d'encaissements et paiements », dirigées par un « administrateur financier de constatation » et par un « administrateur financier d'encaissements et paiements » (31).

L'assiette des impôts directs est établie par la « circonscription de constatation pour les impôts directs », dirigée par un contrôleur (contrôleurs de circonscription). Chaque département est divisé en plusieurs circonscriptions ; le chef-lieu de département compte une seule ou plusieurs circonscriptions.

(30) On lui donne le nom de « mixte », car elle est chargée aussi bien de l'assiette des impôts directs que de celle des contributions indirectes. Dans les départements, dans lesquels la matière imposable est considérable, les services de l'assiette des impôts directs et des contributions indirectes sont séparés, par la création dans ces départements, des « administrations de constatation pour les contributions directes » d'une part et des « administrations de constatation pour les contributions indirectes » d'autre part. La Capitale dispose d'une organisation distincte, répartie en quatre arrondissements, dont chacun est pourvu d'une « administration de constatation » pour les impôts directs, d'une autre pour les impôts indirects et d'une troisième pour les encaissements et paiements.

(31) L'expression d'« administrateur » est impropre pour cette fonction de « manutenteur ». Il est préférable de remplacer le terme d'« administrateur d'encaissements et paiements » par celui de trésorier. Même observation pour l'expression d'« administration d'encaissements et paiements ».

Pour l'assiette des contributions indirectes, un certain nombre de contrôleurs exercent auprès de chaque « administration de constatations mixte » (32) (contrôleurs des indirectes). De même, un corps de contrôleurs agit pour les usines contrôlées par le Ministère des Finances (contrôleurs techniques).

Afin d'établir une liaison entre l'« administrateur de constatation » et les « circonscriptions de constatation », un « contrôleur en chef » est attaché à chaque « administration de constatation ».

Tels sont les organes de l'assiette des impôts.

Le réseau des services de perception des revenus publics se compose d'« agences de perception », dirigées par un « percepteur d'agence ». Plusieurs « agences de perception » sont groupées et placées sous les ordres d'une « perception de circonscription », qui correspond du point de vue de la compétence territoriale à une « circonscription de constatation ». Elle est dirigée par un « percepteur de circonscription ».

Toutes les « perceptions de circonscription » d'un département sont sous la surveillance et sous l'autorité de l'« administration d'encaissements et paiements », laquelle, à son tour, est sous la dépendance directe de la Direction de la Comptabilité Générale de l'Etat. Enfin, le paiement des dépenses est en principe réservé aux « administrations d'encaissements et paiements ».

Par conséquent, l'Administration locale du Ministère des Finances est divisée comme suit :

1^o Services de l'assiette des impôts, représentés par les

(32) Dans les départements pourvus d'une « administration de constatation » pour les impôts directs, et d'une autre pour les contributions indirectes, comme dans la Capitale, ces contrôleurs sont attachés aux « administrations de constatations indirectes ».

« administrations de constatation » et « circonscriptions de constatation » ;

2^o Services de perception des recettes et du paiement des dépenses, représentés par les « administrations d'encaissements et paiements », par les « perceptions de circonscription » et par les « agences de perception ».

Enfin :

3^o Les services locaux douaniers (33).

C) La dernière administration dépendant du Ministère des Finances et l'Administration des Services spéciaux, composée de 12 services (34) dont l'organisation est définie par des lois spéciales.

* * *

En précisant les organes d'exécution budgétaire et en esquissant l'organisation du Ministère des Finances, arrêtons-nous un peu sur les fonctions de l'administrateur et du « manuteneur ».

§ 3. — LE RÔLE DE L'ADMINISTRATEUR.

Le rôle de l'administrateur dans l'exécution du budget des recettes consiste dans l'établissement et dans la mise en recouvrement des droits de l'Etat.

(33) Organisés selon la loi « sur les douanes » du 13 avril 1933, qui stipule la répartition du territoire du pays en : régions, circonscriptions, succursales et « points » douaniers.

(34) 1^o La Haute Cour des Comptes ; 2^o la Caisse autonome des Monopoles du Royaume de Roumanie ; 3^o La Caisse d'Amortissement ; 4^o La Direction générale du Monopole de l'Alcool ; 5^o La Direction générale du *Moniteur Officiel* et des Imprimeries de l'Etat ; 6^o La Caisse des Dépôts et Consignations ; 7^o La Caisse générale de Pensions ; 8^o La Caisse générale d'Epargne ; 9^o Le Crédit départemental, communal et viticole ; 10^o La Caisse de Prêts sur Gages ; 11^o La Caisse de Crédit des Fonctionnaires du Ministère des Finances ; 12^o Le Corps des Gardes-Frontières.

L'art. 10 de la L. C. P. rend responsables les administrateurs, tant pour l'exactitude de ces droits, que pour leur transmission, en vue de leur liquidation, aux agents du Trésor public. En l'occurrence, les administrateurs sont justiciables de la Cour des Comptes, sauf les ministres, qui restent responsables selon les dispositions de la loi sur la responsabilité ministérielle.

En matière de dépenses, le rôle de l'administrateur consiste dans l'exécution des opérations préliminaires au paiement, c'est-à-dire : engagement, liquidation et ordonnancement des dépenses.

L'engagement est un acte juridique conclu par un administrateur avec un tiers, en vue de l'accomplissement d'un service, d'une fourniture de matériel ou de l'exécution d'un travail. C'est une opération soumise aux dispositions établies par la L. C. P. dont les plus importantes sont : l'existence préalable d'un crédit ouvert et l'interdiction des engagements qui dépassent les crédits ouverts régulièrement.

A l'engagement d'une dépense succède l'opération de liquidation. Liquider une créance « c'est rechercher si la créance alléguée contre l'Etat existe réellement, quel en est le montant exact, si elle est exigible, si elle n'a pas été éteinte par un paiement antérieur, par la compensation, par une prescription ou par une déchéance, etc. » (35).

Conformément à l'art. 115 de la L. C. P., cette opération est exécutée « par le ministre ou le chef de l'administration en question, lequel a le droit d'ordonnancer, par son délégué et seulement aux noms des ayants droit ». Cet article stipule l'obligation que « chaque liquidation soit appuyée

(35) Edgard ALLIX, *op. cit.*, p. 294.

sur des actes qui prouvent les droits exigibles envers l'Etat ». A ce propos, signalons qu'on effectue aussi des paiements sans liquidation. Tel est le cas des avances.

Enfin, la dernière opération qui incombe à l'administrateur, et qui a trait à l'exécution du budget des dépenses, est l'ordonnancement des dépenses.

La notion d'ordonnancement a un double sens, selon qu'il s'agit du point de vue matériel ou budgétaire. « L'ordonnancement consiste, au point de vue matériel, dans la confection et la délivrance au créancier d'un titre de paiement émis à son profit sur le Trésor par l'ordonnateur. Au point de vue budgétaire, l'ordonnancement consiste dans l'application des crédits budgétaires aux services faits, dans l'imputation de la dépense sur le crédit d'un chapitre déterminé, lorsque le chiffre de cette dépense a été dégagé par le fait de la liquidation. Le titre de paiement portera en effet l'indication du chapitre, article et paragraphe du crédit » (36).

Distinguons l'ordonnance de paiement et l'ordonnance de délégation. Elles représentent les modalités par lesquelles les ministres, ou les chefs des administrations qui jouissent d'une autonomie financière, disposent des crédits qui leur ont été ouverts.

Tandis que les ordonnances de paiement sont de véritables ordres de paiement, les ordonnances de délégation donnent la possibilité aux ordonnateurs secondaires d'émettre des mandats de paiement, lesquels à côté des ordonnances de paiement représentent les seuls titres de paiement. L'émission des ordonnances et des mandats de paiement se fait en vertu de pièces justificatives, sauf certaines exceptions

(36) Egard ALLIX, *op. cit.*, p. 296.

(art. 124 de la L. C. P.), dans la limite des répartitions mensuelles des fonds (art. 119 de la L. C. P.); ils ne peuvent comporter de dépenses relatives à plusieurs articles budgétaires (art. 121, al. 3 de la L. C. P.).

Afin d'assurer une exécution méthodique du budget des dépenses, l'art. 67 de la L. C. P. oblige chaque Département à établir, immédiatement après le vote du budget, un « budget intérieur d'exécution » répartissant les crédits alloués aux différents services centraux et locaux. En même temps, on établira des « cotes mensuelles » jusqu'à concurrence desquelles les dépenses de ce Département pourront être engagées, sous réserve de la répartition mensuelle de fonds, fixée et communiquée par le Ministère des Finances, direction du Mouvement des Fonds.

Comme mesure de précaution, ces « cotes » seront de 10 % inférieures aux crédits alloués par le budget. Cette « réserve » reste « bloquée » pendant toute la période du premier semestre de l'année budgétaire. La diminution de 10 % frappe tous les crédits budgétaires, sauf ceux alloués aux salaires du personnel, exonérés de cet abattement étant donné leur caractère certain et périodique.

§ 4. — LE RÔLE DU « MANUTENTEUR ».

Le rôle du « manutenteur » dans l'exécution du budget consiste dans la perception des recettes et dans le paiement des dépenses de l'Etat. Sa responsabilité est pécuniaire et garantie par un cautionnement.

En ce qui concerne la réalisation des recettes, les titres de perception une fois établis par les administrateurs — le ministre des Finances et les ministres intéressés — pour être réalisés, sont transmis à l'agent du Trésor public — l'« administrateur d'encaissements et paiements ». Celui-

ci, à son tour, les envoie aux « perceptions de circonscriptions » d'où ils sont communiqués aux « agences de perception » en vue de leur encaissement, en procédant conformément aux dispositions de la loi « sur la perception et la poursuite des revenus publics » (37), laquelle établit une série de degrés de poursuite : la sommation à payer, la saisie et la vente des biens mobiliers et immobiliers (38).

Les sommes encaissées par les « agences de perception » sont rassemblées par les « perceptions de circonscription » qui les versent aux dates fixées aux « administrations d'encaissements et paiements ». Celles-ci, à leur tour, les versent au plus tard dans les 48 heures de leur réception à la Banque Nationale aux comptes de trésorerie de l'Etat (39).

En dehors du rôle de percevoir les recettes, le « manutenteur » est chargé également du paiement des dépenses. En principe, les paiements sont effectués par les « administrations d'encaissements et paiements », en vertu d'ordonnances ou de mandats de paiement, de bons de pension, d'ordres de restitution, etc...

(37) Publiée au *Moniteur Officiel*, n° 103 du 5 mai 1934.

(38) Cette loi prévoit aussi d'autres moyens de poursuites (voir la loi « sur la perception et la poursuite des revenus publics », art. 28-37).

(39) Dans chaque chef-lieu de département, existe une succursale ou une agence de la Banque Nationale de Roumanie.

CHAPITRE IV

LE CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

Dès le début de ce travail, nous avons signalé que dans les Etats organisés sur le principe de la souveraineté nationale, le contrôle de l'exécution du budget est confié, pour des raisons d'ordre pratique et comme conséquence du principe de la séparation des pouvoirs, successivement aux pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif.

Etablissons donc la distinction entre les trois sortes de contrôle budgétaire ; les contrôles administratif, judiciaire et parlementaire.

PREMIÈRE PARTIE

Le contrôle administratif.

Le contrôle administratif est confié au pouvoir exécutif et est spécialement exercé par le Ministère des Finances sur tous les agents qui accomplissent des opérations d'exécution budgétaire.

Ce contrôle est d'une efficacité notoire et réelle, étant donné la compétence des organes qui l'exercent et leur possibilité de pénétrer dans les détails des opérations d'exécution budgétaire, avant qu'une infraction ne se produise ou ne prenne une forme définitive.

L'objet du contrôle administratif est double :

« 1^o Exercer sur les agents d'exécution du budget une surveillance en cours d'opérations, de façon à éviter ou à relever aussitôt les infractions. »

« 2^o Réunir, une fois le budget exécuté, les documents qui permettront à la Cour des Comptes et au Parlement d'accomplir leur mission (1). »

A ce double objet correspondent deux degrés de contrôle administratif : un contrôle concomitant et un autre postérieur à l'exécution du budget.

(1) Edgard ALLIX, *op. cit.*, p. 402.

CHAPITRE PREMIER

LE CONTROLE CONCOMITANT A L'EXÉCUTION DU BUDGET

Les organes du pouvoir exécutif, notamment les organes du Ministère des Finances, exercent sur les agents d'exécution du budget plusieurs degrés de contrôle concomitant à l'exécution du budget. Ces degrés de contrôle se succèdent et se complètent dans un but unique : assurer une exécution légale des prévisions budgétaires.

Nous distinguerons :

- 1^o Le contrôle préventif, qui se manifeste sous différentes formes, et est exercé par des organes spéciaux ;
- 2^o Le contrôle automatique par les écritures comptables des opérations d'exécution budgétaire ;
- 3^o Le contrôle par des organes de contrôle et de vérification, et par des organes spéciaux d'inspection ;
- 4^o Le contrôle par le corps spécial de contrôle.

SECTION I^{re}.

Le contrôle préventif. Sa nécessité et son objet.

Les organes qui l'exercent.

Etant donné la disproportion qu'il y a entre le préjudice subi par le Trésor public et les possibilités effectives de sa récupération sur les fonctionnaires responsables, l'objet

essentiel du contrôle budgétaire ne consiste pas dans la répression des infractions budgétaires, mais dans leur prévention, en évitant tout d'abord l'établissement de créances illégales, inopportunes ou inutiles à la charge de l'Etat, ce qui garantit un emploi légal et utile des revenus publics.

Puisque à la base des opérations d'exécution du budget on trouve toujours l'activité de l'administrateur, cette activité est le premier objectif du contrôle concomitant à l'exécution du budget.

Pour préciser cet objectif, il nous faut signaler les infractions budgétaires les plus graves, et à la fois les plus courantes, que les administrateurs sont tentés de commettre.

Ces infractions ont trait aux engagements de dépenses et sont les suivantes :

- a) Dépassements des crédits ;
- b) Engagements sans crédits ;
- c) Virements de crédits ;
- d) Fausses imputations.

Il est possible, dans les deux premiers cas, de couvrir les engagements de dépenses par l'ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires. Ce procédé est toutefois en contradiction avec le principe de l'autorisation préalable qui domine en matière budgétaire. La situation devient plus grave lorsque le Parlement se trouve devant un fait accompli, causé par la possibilité de faire ouvrir ce genre de crédits par décrets, pendant les vacances parlementaires.

En ce qui concerne la pratique des virements de crédits et des fausses imputations, les engagements de dépenses contractés en ces conditions sont également considérés

comme infractions budgétaires, du moment que ce système ignore un principe, tout aussi important en matière budgétaire comme celui de l'autorisation préalable, principe connu sous le nom de spécialisation budgétaire.

Ces infractions touchant la première, et en même temps la plus importante étape d'une dépense — l'engagement —, l'institution d'un contrôle préventif rigoureux des engagements de dépenses devient une nécessité impérieuse, car l'Etat aurait à supporter un préjudice inévitable, au cas où des engagements irréguliers de dépenses auraient été conclus. En effet, l'engagement d'une dépense, même irrégulière, constitue pour l'Etat — qui est, comme disait M. Thiers. « un honnête homme » — tout au moins une charge morale à laquelle il ne pourrait se soustraire sans que la confiance que l'Etat doit inspirer ne soit gravement atteinte.

Dans le cas d'un engagement irrégulier, toutes les mesures répressives sont illusoires. « Reste toujours, il est vrai, la responsabilité morale et politique. Mais, comme le disait naguère M. Dupin à la Chambre des députés, « un million de blâmes ne couvrent pas un sou de déficit (2). »

Les infractions budgétaires doivent, par conséquent, être découvertes et réprimées au moment même où elles sont sur le point de prendre naissance, ce qui justifie l'existence d'un contrôle préventif des engagements de dépenses.

Mais les infractions budgétaires signalées ci-dessus ne sont pas les seuls cas dans lesquels l'administrateur peut causer un préjudice définitif à la charge de l'Etat.

C'est le cas des contrats dont découlerait un revenu ou une dépense pour l'Etat, contrats qui en principe doivent

(2) Jacques RIBLIER, *Le contrôle préventif du budget de l'Etat*, Thèse, Paris, 1903, p. 5.

être conclus par soumission publique. De là, la nécessité d'un contrôle préventif, qui s'assure si ces adjudications publiques sont bien faites dans certaines formes expressément fixées par la loi, dont la non-observation serait une source de préjudice pour l'Etat.

Toujours au sujet de la nécessité de l'exercice d'un contrôle préventif, relevons que l'engagement d'une dépense peut être déterminé par des considérations diverses. Au cas où cette dépense ne serait pas justifiée, soit au point de vue de la nécessité, soit en tant qu'opportunité, elle constituerait pour l'Etat une charge que celui-ci ne devrait pas supporter, ou que l'Etat ne devrait pas déboursier à l'époque en question. Ainsi s'explique le fonctionnement d'un contrôle préventif de la meilleure utilisation des crédits.

Cependant, une dépense bien qu'engagée, liquidée et ordonnancée légalement, tout en étant nécessaire et opportune, peut néanmoins ne pas être payée, au cas où l'on manque de fonds. Pour assurer un équilibre entre les dépenses légalement engagées et ordonnancées, et les possibilités réelles de leur paiement, on a créé un contrôle préventif des ordonnancements, contrôle que le Ministère des Finances exerce par la direction du Mouvement des Fonds.

Enfin, le caissier-payeur exercera un contrôle préventif sur les dépenses avant de les payer, en vérifiant la régularité des titres présentés et en s'assurant en même temps de l'identité du bénéficiaire.

Discernons donc les cinq degrés suivants de contrôle préventif :

1° Le contrôle préventif-financier, exercé par les conseillers-contrôleurs, sur les engagements et ordonnancements de dépenses et sur les revenus publics ;

2° Le contrôle préventif au point de vue formel, exercé par l'Office central d'adjudications, sur les contrats qui entraîneront pour l'Etat une recette ou une dépense ;

3° Le contrôle préventif de la meilleure utilisation des crédits, exercé par la Commission des économies ;

4° Le contrôle préventif des ordonnancements, exercé par la direction du Mouvement des Fonds ;

5° Le contrôle préventif de la régularité des titres de paiement, exercé par l'agent du Trésor public.

Ce qui donne au contrôle budgétaire le caractère de contrôle administratif, judiciaire ou parlementaire, c'est l'organe chargé de l'exercice de ce contrôle, lequel doit appartenir à un des trois pouvoirs publics. Les trois premiers degrés de contrôle préventif sus-énoncés ont à cet égard un caractère mixte, fait qui ressortira de l'exposé qui suit. Malgré leur caractère mixte, ils seront présentés dans cette partie réservée au contrôle administratif, car les trois organes respectifs de contrôle travaillent, en fait, sous l'autorité du Ministère des Finances, donc du pouvoir exécutif.

§ 1. — LE CONTRÔLE PRÉVENTIF-FINANCIER (3).

a) *Aperçu sur les systèmes de fonctionnement du contrôle des dépenses engagées.*

En ce qui concerne les organes chargés d'exercer le contrôle des dépenses engagées, nous distinguons plusieurs systèmes défendus par des arguments basés sur les principes de droit public ou sur des considérations d'ordre pratique.

Le premier système a pour point de départ l'idée que le droit de contrôle budgétaire du Parlement représente une

(3) Le contrôle préventif-financier est connu en France sous le nom de contrôle des dépenses engagées.

prérogative essentielle et inaliénable de celui-ci et considère le contrôle des dépenses engagées comme une forme nouvelle sous laquelle se présente cette prérogative. De là on a tiré la conclusion que le contrôle des dépenses engagées doit être exercé fatalement par le pouvoir législatif (4). Pour l'exercice pratique de ce contrôle, on a proposé de le confier à une commission émanant des représentants de la nation, donc à une commission législative.

Les partisans de ce système en France ont invoqué « le bureau de Trésorerie », organisé à cet effet à l'époque de la Révolution, système pratiqué également sous la Législative et sous la Convention. Par plusieurs projets de loi, on a tenté la restauration de ce système en France, mais sans résultat (5).

D'après un autre système, le contrôle préventif des dépenses engagées doit être réservé uniquement à un organe indépendant — la Cour des Comptes — qui par sa haute autorité et par son esprit d'objectivité est en mesure d'assurer un contrôle réel.

Ce système est critiqué, parce qu'il porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et au régime parlementaire, en couvrant les ministres de leur responsabilité en matière d'engagements de dépenses. Néanmoins, ce système pratiqué avec beaucoup de succès en Italie et en Belgique, a également été soutenu en France, surtout par Stourm (6).

(4) « Préable ou postérieur aux faits, le contrôle ne change pas de nature ; sous l'une ou l'autre forme, il est la sanction du pouvoir des Chambres. Il faut donc réunir cette double attribution de contrôle entre les mains du législateur. » (LAVERGNE. *Le contrôle du budget*. Thèse, Caen, 1901, p. 94 et 95.)

(5) Henri Brisson en 1881 ; Gaston Bozérian en 1895.

(6) Au sujet des dépassements des crédits, Stourm soutient que « si jamais ils trouveront leurs maîtres ils ne le trouveront que là. En dehors de la Cour des Comptes, ce ne sont que palliatifs ou combinaisons inquiétantes. (René STOURM, *Le Budget*, 2^e édition.)

Enfin, le contrôle des dépenses engagées peut être exercé par le pouvoir exécutif sur lui-même.

C'est le système actuellement en vigueur en France, où ce contrôle appartient aux contrôleurs des dépenses engagées, organes du Ministère des Finances. Ce système est justifié par des considérations d'ordre pratique. En effet, le ministre des Finances a une situation particulière en matière budgétaire par rapport à ses collègues. Il est en premier lieu responsable du maintien de l'équilibre budgétaire ; et par conséquent, il aura tout intérêt à maintenir les dépenses dans les limites des prévisions budgétaires et également toutes les possibilités de le faire.

Au sujet du système introduit en Roumanie, nous verrons qu'il est un système mixte, en droit, mais qu'en fait, il est confié au pouvoir exécutif, ce qui le rapproche de l'usage français.

b) *Son instauration en Roumanie. Les organes de contrôle.*
Les établissements soumis à ce contrôle.

Le contrôle préventif-financier a été institué en Roumanie dès 1923, par la Constitution qui avait été mise en vigueur cette année-là. Conformément aux dispositions de l'art. 115 du titre IV, consacré aux finances publiques, ce contrôle devait être exercé sur toutes les recettes et dépenses de l'Etat et devait être confié à la Cour des Comptes. Ces dispositions d'ordre constitutionnel n'ont été appliquées que quelques années plus tard, simultanément avec la mise en vigueur de la loi sur la comptabilité publique du 29 juillet 1929 (7), par laquelle on a organisé en détail

(7) Les principes fondamentaux de l'organisation du contrôle préventif des engagements et ordonnancements de dépenses figurent pour la première fois dans la loi « monétaire » du 7 février 1929 (Le programme pour la stabilisation monétaire et le développement économique.)

le fonctionnement du contrôle préventif-financier (8).

La Constitution de 1923, en chargeant la Cour des Comptes de l'exercice du contrôle préventif sur toutes les recettes et dépenses de l'Etat, n'implique pas que cette fonction doive être considérée comme uniquement réservée à cette haute institution. Seulement, en interprétant ainsi l'art. 115 de la Constitution de 1923, on a pu instituer un contrôle préventif mixte, confié au conseiller-contrôleur, organe du Ministère des Finances et de la Cour des Comptes, responsable devant celle-ci de l'accomplissement de ces attributions. Quant à la Cour des Comptes elle reste un organe suprême dans la matière.

La loi sur la comptabilité publique, après avoir rappelé dans l'art. 40 le caractère d'organe suprême de la Cour des Comptes en matière de contrôle préventif des recettes et des dépenses de l'Etat, institue par l'article suivant le premier organe de contrôle préventif et énumère les établissements qui doivent être assujettis à ce contrôle. Par ce dernier article on stipule qu'« auprès de chaque ministère, administration autonome, régie publique commerciale, établissement de bienfaisance et d'assistance publique, ainsi qu'auprès de tout autre service, institution ou entreprise publique de toute nature, dont les budgets sont votés ou non par la Chambre des députés, exercera un conseiller-contrôleur pour l'engagement des dépenses. comme organe de contrôle préventif, en liaison avec le Ministère des Finances et responsable vis-à-vis de la Cour des Comptes.

« Aux régies commerciales, le conseiller-contrôleur travaillera de concert avec le comité financier et conformément

(8) Titre II du chapitre II. « L'organisation du contrôle préventif des recettes et des dépenses publiques » (art. 40 à 54).

aux dispositions des lois spéciales en vertu desquelles ces régies fonctionnent » (art. 41 L. C. P.).

Afin d'assurer à cet organe la compétence, l'autorité et l'indépendance nécessaires, la nomination aux fonctions de conseiller contrôleur requiert du postulant une haute culture générale et une compétence aussi vaste que possible en matière financière. En effet, les conseillers-contrôleurs font partie du personnel de contrôle et de vérification de la Cour des Comptes. Ils sont inamovibles, et assimilés comme grade et comme émoluments aux conseillers de la Cour d'Appel (9). Cette indépendance, garantie en droit, est en fait amoindrie par l'influence exercée sur le corps des conseillers-contrôleurs par les ministres auprès desquels ils sont accrédités.

c) L'objet du contrôle préventif-financier.

L'objet du contrôle préventif-financier est établi tant par l'art. 115 de la Constitution de 1923 (10) que par l'art. 40 de la L. C. P. Conformément aux dispositions de ces textes, le contrôle préventif doit être exercé sur toutes les recettes et dépenses publiques.

Pour déterminer en fait l'objet de ce contrôle, il convient d'établir une discrimination entre recettes et dépenses. Si ce genre de contrôle est possible sur toutes les dépenses, nous ne pouvons pas en dire autant des recettes.

En effet, un contrôle préventif, exercé dès l'origine sur

(9) Les conditions de nomination aux sièges de conseiller-contrôleur sont identiques à celles pour la nomination aux fonctions de conseiller à la Cour des Comptes. Nous les indiquerons lors de l'exposé du contrôle judiciaire de l'exécution du budget.

(10) Respectivement art. 84 de la Constitution du 27 février 1938.

toutes les recettes publiques, est quelque chose d'irréalisable du point de vue pratique. Si ce contrôle est possible, il s'exerce seulement en certains cas et est donc tout à fait exceptionnel. D'ailleurs, l'art. 44 de la L. C. P. prévoit que « tous les actes par lesquels on autorise des dépenses et, en général, tous les actes dont découleraient directement ou indirectement des engagements de payer des sommes d'argent au débit d'une des administrations publiques énoncées à l'art. 41 de la présente loi, ainsi que tous les engagements relatifs à la vente, à l'affermage, à l'allocation de biens publics, doivent être communiqués par les bureaux administratifs au conseiller-contrôleur du ministère en question, afin qu'on y appose le visa du contrôle préventif.

« Aucun acte cité à l'alinéa précédent ne pourra être présenté à la signature du ministre ou de son délégué, sans être muni au préalable du visa du conseiller-contrôleur ».

Cet article, fixe donc la règle en vertu de laquelle tous les actes entraînant des engagements de paiement, à la charge des administrations publiques stipulées à l'art. 41 de la L. C. P., seront soumis au contrôle préventif. Les engagements relatifs aux ventes, aux affermagès et locations de biens publics sont, par conséquent, les seuls cas pour lesquels ce contrôle fonctionne à l'égard des recettes.

Certaines dépenses sont néanmoins exonérées du régime du contrôle préventif des engagements, en raison de leur caractère permanent et périodique. Tel est le cas des annuités de la Dette Publique, des salaires établis sur des états annexés au budget, des pensions et des secours viagers, dépenses considérées suivant l'art. 45 de la L. C. P. comme engagées depuis le 1^{er} avril, pour la totalité de la somme allouée par le budget. Nous remarquons que ces engagements de dépenses sont établis d'une manière limitative.

Pour tous les autres engagements de dépenses, le visa du conseiller-contrôleur est obligatoire dans chaque cas particulier, sauf en ce qui concerne les frais de chancellerie et les menues dépenses, lesquels sont visés une fois pour toute l'année, sous réserve des dispositions contenues à l'art. 134 de la L. C. P. (art. 45 de la L.C.P.).

Quant aux recettes, nous avons vu dans l'art. 44 cité ci dessus, comment on établit d'une manière limitative les cas pour lesquels s'exerce le contrôle préventif en cette matière. En fait, les revenus préventivement contrôlés représentent un ensemble assez minime, eu égard au total des revenus généraux de l'Etat. D'ailleurs, l'importance du contrôle préventif des recettes est diminuée par la possibilité pour le contribuable de contester, soit par la voie administrative, soit par la voie judiciaire, la charge qui lui est imposée.

Par conséquent, on peut affirmer que, en principe, tous les engagements de dépenses sont soumis au contrôle préventif-financier, tandis que le contrôle préventif des recettes a un caractère exceptionnel et ne fonctionne que lorsque ces recettes résultent de contrats ou de conventions.

Outre le contrôle préventif des engagements de dépenses, il s'exerce encore un deuxième degré de contrôle préventif sur les dépenses publiques — le contrôle préventif des ordonnancements.

Dans la suite, nous examinerons le contrôle préventif des dépenses, en distinguant le contrôle préventif des engagements de dépenses du contrôle préventif des ordonnancements.

d) Le contrôle préventif des engagements de dépenses.

Avant qu'un engagement de dépense ne prenne une forme définitive, le projet d'engagement est transmis au conseil-

ler-contrôleur par l'organe chargé de le rédiger. On y joint un compte rendu, dans lequel on précise l'objet, l'estimation et l'imputation budgétaire de l'engagement en question. Lorsqu'il s'agit de se procurer du matériel, on y joint également toutes les offres des fournisseurs.

Ainsi, on donne dès le début au conseiller-contrôleur la possibilité de se rendre compte avec précision de la nature et de l'importance des engagements qui doivent être approuvés ou repoussés, et des conséquences d'ordre financier que ces engagements produiront, une fois approuvés. Il faut donc communiquer au conseiller-contrôleur, un projet d'engagement parfaitement établi, exactement caractérisé et complètement étudié, car l'organe qui rédige et présente cette proposition assume aussi toute la responsabilité, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la dépense qui sera engagée et l'exactitude de l'imputation budgétaire.

Le projet d'engagement ainsi formulé doit être examiné par le conseiller-contrôleur, en vue de l'apposition ou du refus du visa, qui représente la forme sous laquelle s'exprime ce contrôle.

Le conseiller-contrôleur, qui se trouve devant une proposition d'engagement, prendra ses responsabilités après examen du projet et, s'il y a lieu, après avoir discuté l'évaluation et l'imputation (11).

L'examen du projet d'engagement, selon l'art. 43 de la L. C. P., porte sur les trois points suivants :

- 1^o La légalité des engagements ;
- 2^o La disponibilité des crédits ;
- 3^o La juste imputation des dépenses ;

(11) Instructions du Ministère des Finances.

En examinant le projet d'engagement du point de vue de la légalité, le conseiller-contrôleur doit constater s'il est d'accord avec les principes généraux de droit, ainsi qu'avec les dispositions des lois et des règlements financiers, notamment en ce qui concerne les prescriptions de la L. C. P. et de la loi annuelle des Finances, relatives aux engagements des dépenses.

En ce qui concerne la condition de la disponibilité des crédits, elle est respectée du moment que le nouvel engagement ne dépasse pas les crédits budgétaires ou extraordinaires et que tous les engagements de dépenses sont également maintenus dans le cadre des décrets de répartition mensuelle des fonds.

Enfin, la juste imputation des dépenses est assurée par l'obligation du conseiller-contrôleur de veiller à ce que l'engagement soit supporté par un exercice déterminé, correspondant à la fois à un chapitre et à un article budgétaire, destinés à cette dépense, de sorte que le principe de la spécialisation budgétaire soit respecté.

Par conséquent, le contrôle préventif des engagements de dépenses a pour objet de refuser :

- a) Toutes les propositions de dépenses illégales ;
- b) Toutes les propositions de dépenses dépourvues de crédits ou de la possibilité réelle d'être payées, parce qu'elles dépassent soit les crédits ouverts, soit les disponibilités mensuelles fixées par le Ministère des Finances (Direction du Mouvement des Fonds) ;
- c) Les fausses imputations et les virements de crédits, interdits par l'art. 65 de la L. C. P. (12).

(12) Les virements sont néanmoins autorisés exceptionnellement, lorsqu'il s'agit d'engagements de dépenses concernant l'exécution des budgets de certaines administrations autonomes (art. 3 de la loi sur les régies

Pour maintenir à jour les disponibilités des crédits, le conseiller-contrôleur suivra l'inscription de tous les engagements approuvés dans la comptabilité de l'administration intéressée, pour que, par la comparaison du quantum des crédits alloués avec le quantum des crédits engagés, on puisse connaître à chaque instant la disponibilité des crédits.

Afin d'avoir la certitude que le contrôle préventif-financier fonctionne chaque fois qu'on contracte un engagement au débit de l'Etat, le législateur a établi que « l'engagement conclu sans visa préalable du conseiller-contrôleur n'oblige pas l'Etat à son exécution » (art. 46 de la L. C. P.).

Pour s'assurer d'une marche aussi normale que possible de ce contrôle, la L. C. P. oblige les chefs des services centraux de la comptabilité de tous les ministères ou administrations publiques à fournir aux conseillers-contrôleurs tous les renseignements nécessaires à une bonne exécution du contrôle préventif. Ces fonctionnaires sont justiciables de la Cour des Comptes, au cas où ils ne rempliraient pas ces obligations. Ils deviennent ainsi les auxiliaires principaux des conseillers-contrôleurs (art. 11 de la L. C. P.).

e) Le contrôle préventif des ordonnancements.

L'engagement d'une dépense est suivie de l'opération de liquidation, sur laquelle s'exerce, comme nous allons le

autonomes du 4 mai 1934). En pareil cas, les virements sont possibles seulement après autorisation préalable du ministère intéressé et du Ministère des Finances, et en justifiant de la nécessité d'assurer une bonne exploitation à ces entreprises. Dans des circonstances semblables, les conseillers-contrôleurs sont tenus de vérifier si ces virements ont été effectués en respectant les formes stipulées par la loi, afin que les engagements de dépenses soient maintenus dans le cadre strict des crédits légalement virés.

voir, un contrôle purement judiciaire. Par contre, à la phase suivante, lorsque la dépense doit être ordonnancée, la censure du conseiller-contrôleur intervient de nouveau.

Il y a lieu de rappeler qu'il faut distinguer deux sortes d'ordonnances :

1^o Les ordonnances de paiement et

2^o Les ordonnances de délégation.

Les premières seules sont des ordres de paiement. Les autres représentent des crédits délégués par les ordonnateurs primaires aux ordonnateurs secondaires ; ceux-ci en disposent par l'émission de mandats de paiement, lesquels sont également des ordres de paiement, sans être soumis à ce contrôle préventif.

Ainsi, les ordonnances de paiement sont les seuls ordres de paiement soumis au contrôle préventif exercé par les conseillers-contrôleurs, car les mandats de paiement sont contrôlés préventivement par les chefs du service de la comptabilité des ordonnateurs secondaires. Mais les chefs du service de la comptabilité, par leur subordination aux ordonnateurs secondaires, rendent impossible un contrôle objectif et rigoureux. Il serait certainement recommandable d'organiser un contrôle préventif, confié à un organe indépendant, également pour les mandats de paiement, pour que tous les ordres de paiement soient assujettis à un contrôle préventif aussi rigoureux qu'efficace.

En dehors des ordonnances de paiement, les ordonnances de délégations sont aussi soumises au visa du conseiller-contrôleur, quoique ces titres ne représentent pas un ordre de paiement.

Par conséquent, toutes les ordonnances de paiement et de délégation, avant d'être signées par le ministre intéressé ou par son délégué, sont remises par le service des ordon-

nancements au conseiller-contrôleur, pour être visées par celui-ci.

Toutefois, la vérification de ces ordonnances n'est pas uniforme, car le contrôle des ordonnances de paiement diffère de celui des ordonnances de délégation.

Ainsi, une ordonnance de paiement, transmise au conseiller-contrôleur, ne sera visée par celui-ci que seulement après qu'il ait constaté :

1^o Qu'elle se réfère à un engagement de dépenses approuvé par lui antérieurement ;

2^o Qu'elle reste dans les limites de cet engagement ;

3^o Que l'imputation budgétaire a été respectée ;

4^o Que par cette ordonnance de paiement on ne dépasse pas les disponibilités fixées par le décret mensuel de répartition des fonds.

En ce qui concerne les ordonnances de délégation, le rôle du conseiller-contrôleur est fort peu important. Il surveillera seulement leur quantum et leur spécification, car il a le droit de refuser le visa, au cas où le quantum lui semble élevé, ou lorsque la spécification ne serait pas en conformité avec le principe de la spécialisation des crédits.

Si le conseiller-contrôleur exerce un véritable contrôle préventif sur les ordonnances de paiement, le visa des ordonnances de délégation, comme nous le voyons, n'a pas ce caractère, car les engagements de dépenses, dans la limite de ces crédits délégués, sont préventivement contrôlés par un organe purement administratif : le chef de la comptabilité de l'ordonnateur secondaire.

Après que le conseiller-contrôleur a accordé son visa à une ordonnance de délégation, celle-ci sera inscrite dans la comptabilité de l'ordonnateur primaire, afin de connaître à chaque instant la disponibilité des crédits délégués, grâce à

l'inscription ultérieur des engagements pris en vertu de l'ordonnance de délégation. A cet effet, les ordonnateurs secondaires communiqueront au conseiller-contrôleur, le 15 et le dernier de chaque mois, le quantum de ces engagements (art. 50, al. 2 de la L. C. P.).

Pour l'exercice effectif et rapide du contrôle préventif des ordonnances de paiement, celles-ci seront transmises au conseiller-contrôleur, accompagnées de pièces justificatives relatives à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses dont il s'agit.

Il est aussi des circonstances dans lesquelles les ordonnances de paiement ne peuvent être accompagnées de ces pièces. C'est le cas des avances, que prévoit l'art. 124 de la L. C. P., dont les pièces doivent être présentées ultérieurement, dans un délai fixe, que précise le même article.

Comme suite à l'obligation du contrôle préventif exercé sur les ordonnances de paiement, toutes les modifications éventuelles, ultérieures à l'apposition du visa, seront présentées au conseiller-contrôleur, par exemple : les ordonnances annulées, les modifications aux imputations budgétaires, etc.

f) La procédure à suivre en cas de refus de visa.

Le conseiller-contrôleur a la faculté, en examinant les projets d'engagements de dépenses ou leurs ordonnancements, de se prononcer, en accordant ou en refusant le visa de contrôle préventif. Il n'a pas le droit de s'abstenir.

La question se pose de savoir ce qui arrive, lorsque le ministre en cause persiste à exiger l'engagement ou l'ordonnancement d'une dépense, dont le visa a déjà été refusé par le conseiller-contrôleur.

La L. C. P., par les art. 47 et 48, établit d'une manière assez précise la procédure à suivre en pareil cas. Nous reproduirons *in extenso* le texte de ces articles, afin de tirer les conclusions qui s'imposent :

« Au cas où le conseiller-contrôleur trouve qu'il ne peut donner le visa de contrôle préventif, il attirera par écrit l'attention du ministre sur les motifs du refus.

« Si le ministre persiste à exiger le visa de l'engagement ou de l'ordonnance, il s'adressera au ministre des Finances, en lui faisant parvenir les pièces dont le visa a été refusé.

« A la réception de ces pièces le Ministère des Finances les transmettra à la Cour des Comptes, en donnant son avis » (art. 47 de la L. C. P.).

« La Cour des Comptes statuera au plus tard 8 jours après la réception des pièces, si l'engagement ou l'ordonnance doivent être visés par le conseiller-contrôleur.

« Au cas, où la Cour des Comptes décide que l'engagement ou l'ordonnance doivent être visés, elle enverra au conseiller-contrôleur les pièces avec l'obligation d'y apposer le visa ; au cas contraire, la Cour des Comptes retournera les documents avec sa décision motivée au ministre en cause, par l'entremise du Ministère des Finances.

« Le ministre en cause, s'il persiste dans la conclusion de l'engagement ou dans l'exigence du visa de l'ordonnance, saisira le Conseil des ministres, lequel décidera. Cette décision sera communiquée à la Cour des Comptes, qui, à son tour, devra immédiatement ordonner au conseiller-contrôleur de viser, conformément à l'arrêté du Conseil des ministres » (art. 48 de la L. C. P.).

De ces textes, il résulte que l'engagement ou l'ordonnement d'une dépense, dont le conseiller-contrôleur refuse le visa de contrôle préventif, peut passer par trois degrés de contrôle.

Le premier degré est réservé au conseiller-contrôleur et est appliqué, en principe, obligatoirement, à tous les engagements et ordonnancements de dépenses.

La Cour des Comptes, organe suprême de contrôle préventif, n'intervient qu'en cas de refus de visa, lorsque le ministre intéressé persiste dans son intention d'obtenir le visa de l'engagement ou de l'ordonnance repoussé par le conseiller-contrôleur. C'est le deuxième degré de contrôle.

Enfin, pourrait également intervenir le Conseil des ministres, au cas où le ministre intéressé ne se déclarerait pas satisfait des décisions de ces deux degrés de contrôle préventif, lesquels ont décidé, le premier de refuser l'apposition du visa, et le second de maintenir ce refus.

L'intervention de la Cour des Comptes et du Conseil des ministres en matière de contrôle préventif des engagements et ordonnancements de paiements est donc exceptionnel.

Etant donné que la Cour des Comptes est un organe suprême dans cette matière, il faudrait que les arrêts rendus par elle aient un caractère définitif, et, par conséquent, que le Conseil des ministres n'ait plus la possibilité d'intervenir dans de pareilles circonstances. Ce système est d'autant plus critiquable, qu'aussi bien le refus de visa du conseiller-contrôleur, que la ratification du refus par la Cour des Comptes, sont des refus motivés, tandis que le Conseil des ministres prend des décisions non motivées, sur la proposition d'un membre du gouvernement. En effet, l'intervention du Conseil des ministres prend la forme d'un auto-contrôle de l'administration, qui peut affaiblir l'objectivité des décisions prises.

Il faut pourtant signaler la différence qui existe entre le contrôle du conseiller-contrôleur et la Cour des Comptes

d'une part, et celui exercé par le Conseil des ministres, d'autre part. Le conseiller-contrôleur, ainsi que la Cour des Comptes, examine les actes soumis au contrôle préventif uniquement à la lumière des dispositions légales, tandis que le Conseil des ministres tiendra compte, à part le respect de ces dispositions, de certaines considérations d'ordre politique, national, économique, social, etc.

Fatalement, il y a des circonstances dans lesquelles l'initiative du gouvernement ne doit pas être arrêtée par un veto prohibitif. Mais la difficulté apparaît au moment où l'on cherche à déterminer avec précision ces circonstances exceptionnelles, énoncées en termes assez vagues, circonstances dans lesquelles les considérations d'ordre financier doivent disparaître, pour que le gouvernement puisse trouver une solution salulaire.

Si l'intervention du Conseil des ministres est ainsi justifiée, la valeur des arguments n'en est pas moindre, lorsque des critiques sont faites contre ce système, qui donne la possibilité de passer par-dessus des décisions d'un organe suprême et indépendant.

Evidemment, l'art. 49 de la L. C. P. oblige la Cour des Comptes à saisir tous les mois la Chambre des députés de tous les visas accordés par le Conseil des ministres, en communiquant en même temps les copies des conclusions motivées émises par la Cour. On donne ainsi à la Chambre la possibilité de prendre connaissance et d'apprécier la manière dont le Conseil des ministres a résolu « l'incident » entre la Cour des Comptes qui a maintenu le refus de visa du conseiller-contrôleur et le ministre qui a persisté dans sa demande de visa. Au cas où le gouvernement aurait ordonné une attribution injustifiée, en droit ou en fait, d'un visa de contrôle, contrairement à la décision de la Cour des Comptes,

il deviendrait responsable devant les élus de la nation.

En réalité, cette responsabilité est inexistante, elle est purement théorique. La cause en est l'étroite solidarité qui caractérise en Roumanie les rapports entre le gouvernement et le Parlement. Du moins, telle a été jusqu'à présent la situation.

Mais le manque d'une responsabilité effective du gouvernement devant les représentants de la nation n'est pas la seule critique que l'on puisse invoquer contre l'intervention du Conseil des ministres en matière de contrôle préventif des engagements et des ordonnancements de dépenses. En supposant que les représentants de la nation réussissent à apprécier dans un esprit d'objectivité les décisions du gouvernement en cette matière, du fait que son intervention survient ultérieurement à la conclusion de l'engagement ou à l'ordonnancement de la dépense, ce procédé fait disparaître le caractère préventif du contrôle.

g) Dérogations au système de contrôle préventif-financier.

Le contrôle préventif-financier une fois organisé en détail par la L. C. P. du 29 juillet 1929, les stipulations de cette loi y relatives devaient être appliquées sans aucune exception. Contrairement à ces dispositions expresses, dès les premières années de leur application on a remarqué une tendance de diverses administrations publiques — dont les dépenses étaient soumises à la censure du conseiller-contrôleur et à la Cour des Comptes — à créer un régime exceptionnel, afin d'éluder les rigueurs du système de contrôle préventif-financier.

Ainsi apparaissent certaines dérogations au système établi par la Constitution et développé par la L. C. P., déro-

gations parmi lesquelles on distingue trois catégories :

A) Dérogations par lesquelles on restreint le mode d'examen des projets d'engagements de dépenses ;

B) Dérogations par lesquelles on accrédite un nouvel organe de contrôle préventif auprès de certaines administrations publiques ;

C) Dérogations par lesquelles on supprime le fonctionnement même de ce contrôle pour certaines dépenses.

Font partie de la première catégorie, les dispositions de l'art. 5 de la loi sur les régies autonomes du 4 mai 1934, dispositions qui concernent certaines administrations (13) et services commerciaux (14), de même que la direction spéciale des P. T. T. et les assurances sociales des C. F. R.

Conformément aux stipulations de cet article, les projets des engagements de dépenses qui ont trait à ces administrations seront examinés par le conseiller-contrôleur, uniquement à deux points de vue :

a) Celui des disponibilités des crédits ;

b) Celui des justes imputations.

Par cet article on supprime donc le droit du conseiller-contrôleur d'apprécier et de décider, dans ces cas, sur la légalité des engagements de dépenses.

Pour signaler la gravité de ces dérogations, rappelons que la légalité des engagements de dépenses représente l'objectif essentiel d'un contrôle préventif réel.

La deuxième catégorie de dérogations apportées au système du contrôle préventif des engagements de dépenses est de beaucoup plus grave, étant donné que l'intervention de la Cour des Comptes est remplacée par la dé-

(13) P. A. R. I. D., C. A. P. S., P. C. A., R. I. M. M. A.

(14) R. I. M., R. E. A. Z., O. N. A. C.

cision du ministre intéressé ou par une commission de contrôle.

Ainsi, l'art. 6 de la loi sur les régies autonomes sus-indiquée stipule que « par dérogation aux art. 47 et 48 de la loi sur la comptabilité publique de l'Etat, en cas de refus de visa par le conseiller-contrôleur, et si l'administration commerciale intéressée persiste dans sa demande de visa de l'engagement, le ministre en question décidera ».

De même, l'art. 52, al. 2 de la loi sur l'unification des assurances sociales du 8 avril 1933, stipule que la L. C. P. s'applique à la Caisse centrale des Assurances sociales, seulement dans la mesure fixée dans un règlement.

Les dispositions des art. 43 et 44 de ce règlement (15) prévoient l'institution d'un nouvel organe de contrôle préventif, lequel doit décider au cas où le directeur général de la Caisse centrale des Assurances sociales persiste à exiger l'approbation d'un engagement ou d'une ordonnance de paiement, dont le visa avait été refusé par le conseiller-contrôleur. Dans les cas de ce genre, la Cour des Comptes n'intervient plus, car ses attributions d'organe suprême de contrôle préventif sont confiées à une « commission supérieure de contrôle ».

Une commission similaire, appelée « commission permanente de contrôle » et ayant le même rôle, exerce auprès de l'Office National du Tourisme » (art. 22 de la loi sur l'organisation du tourisme du 29 février 1936).

Enfin, la dernière catégorie de dérogations inaugure un système dangereux pour la bonne gestion des finances publiques. Il s'agit de la suppression complète de toute

(15) « Règlement de la manière et de la mesure d'appliquer les dispositions de la loi sur la comptabilité publique dans les assurances sociales. » (Publié au *Moniteur Officiel* du 14 octobre 1933.)

mesure de contrôle préventif pour une certaine catégorie de dépenses, ce qui permet de les engager en dehors du système de contrôle établi par la Constitution.

En effet, le Haut Décret Royal n° 3013 du 13 novembre 1934, a supprimé le contrôle préventif des engagements de dépenses pour les règlements effectués sur « Le Fonds de la Défense Nationale », lequel groupe une série de recettes du Ministère de la Défense Nationale, du Ministère de l'Armement et du Sous-secrétariat d'Etat de l'Air.

Cette dérogation, assez grave, a d'ailleurs une explication justifiée par le caractère secret de ces dépenses. En ce qui concerne les autres dérogations, nous ne leur trouvons aucun motif légitime.

Insistons sur les dérogations établies par les art. 5 et 6 de la loi sur les régies autonomes.

Il est juste que certaines administrations, qui ont un caractère commercial, soient gouvernées par un système financier et comptable spécial, qui puisse leur assurer toute la mobilité dont leurs services ont besoin. Il s'agit là d'administrations qui, à part leur rôle de service public, ont été créées dans le but de réaliser un certain bénéfice. Il semble donc utile que des dérogations éventuelles à la L. C. P. existent en faveur de certaines administrations commerciales, car il ne faut pas oublier que cette loi est appelée à réglementer notamment les services publics qui ont un caractère purement administratif.

Mais, dans ces cas-là, ces dérogations ne trouvent aucune justification. Chose bien plus grave, elles viennent affaiblir l'efficacité du contrôle préventif des engagements de dépenses.

Au contraire, ce contrôle devrait être exercé bien plus rigoureusement, lorsqu'il s'agit de ces administrations qui

jouent un rôle important dans l'économie générale du pays, en leur assurant un rendement aussi élevé que possible, ce qui maintiendrait une confiance accrue dans les nouvelles orientations de l'Etat.

La modification des art. 5 et 6 de la loi sur les régies autonomes est apparue comme une réelle nécessité et a été soutenue, chaque fois qu'on a discuté la réorganisation d'un contrôle préventif rigoureux et uniforme des engagements de dépenses.

A cet effet, un décret-loi en date du 11 mars 1938, a modifié les dispositions de l'art. 6 de la loi en question et on revint au système établi par les art. 47 et 48 de la L. C. P., qui — comme on le sait — fixent une procédure uniforme pour les cas dans lesquels le conseiller-contrôleur refuse d'accorder le visa, en dépit de l'insistance du ministère intéressé à obtenir néanmoins l'approbation du projet d'engagement refusé.

On renonce ainsi à une procédure, évidemment anticonstitutionnelle, par laquelle la censure de la Cour des Comptes était remplacée par la décision d'un organe du pouvoir exécutif, dont l'objectivité était discutable, et qui transformait le caractère de ce contrôle, confié à un organe indépendant, en un auto-contrôle de l'administration.

En ce qui concerne les dispositions de l'art. 5, celles-ci restent encore en vigueur. Il aurait été sûrement recommandable qu'on renonçât aussi aux dérogations établies par cet article, en revenant ainsi à un système uniforme, également en ce qui concerne le mode d'examen des projets d'engagements de dépenses tel que le prévoit l'art. 43 de la L. C. P.

En ce qui concerne les modifications ou les dérogations qu'on pourrait apporter à l'avenir au système de fonction-

nement du contrôle préventif des dépenses, il est à souhaiter qu'elles soient possibles seulement dans le sens du renforcement des moyens d'exercer ce contrôle, et non de la création d'un nouveau régime de faveur, qui amoindrirait certainement son efficacité.

h) *Le résultat du contrôle préventif-financier.*

Les causes de la diminution de l'efficacité de ce contrôle.

Quelques vues sur son amélioration.

La L. C. P. de 1929, en organisant en détail le fonctionnement du contrôle préventif des engagements et ordonnancements des dépenses, a eu pour but immédiat d'éviter, à l'avenir, des engagements de dépenses au delà des crédits ouverts légalement, et a poursuivi de même, le maintien de ces engagements dans les limites des disponibilités fixées par les décrets de répartition mensuelle des fonds. Le fonctionnement rigoureux de ce contrôle aurait dû avoir pour résultat de couvrir toutes les créances établies à la charge de l'Etat, par les crédits budgétaires et par les décrets mensuels. Or, en réalité, on a régulièrement constaté, lors de la clôture de l'exercice budgétaire, l'existence de certaines créances, qui représentent un total assez important, créances engagées au delà des limites indiquées.

Ainsi, pendant les quatre premières années de fonctionnement de ce contrôle, on s'est aperçu de l'existence d'engagements irréguliers de dépenses, qui ont dépassé la somme de 8 milliards de lei (16) ; faits d'autant plus graves, que des infractions similaires aux dispositions catégoriques de

(16) Par une loi du 24 avril 1934 (loi sur le règlement de la situation des créances engagées illégalement avant le 1^{er} avril 1933) bonne partie de ces engagements ont été légalisés (environ 5 milliards et demi de lei).

la L. C. P. sont constatées et persistent après dix années environ d'exercice du contrôle préventif des engagements de dépenses, temps pendant lequel on a cherché des remèdes à cette situation.

« Les obligations imposées par les textes de loi ne sont strictement respectées, que lorsqu'il s'agit d'atténuer et même d'éviter ce contrôle, mais jamais pour le renforcer », reconnaissait récemment un rapporteur sur le budget général de l'Etat (17).

Il est vrai que, pendant les dernières années, on a constaté une diminution remarquable et satisfaisante des créances établies en dehors des prévisions budgétaires et des décrets mensuels, ce qui ressort des données suivantes (18) :

Exercice	Créances au delà des crédits mensuels (en millions de lei)	Créances au delà des crédits budgétaires (en millions de lei)	Total
1933/34	717	203,8	920,8
1934/35	240	252,1	492,1
1935/36	40,6	218,7	259,3

Pour éviter à l'avenir des engagements irréguliers de dépenses, on a proposé leur présentation à la Commission d'engagements, afin de les faire examiner et de savoir comment les légaliser. Quant aux autres engagements, qui ne seraient point légalisés, on prendrait des sanctions contre ceux qui se sont rendus coupables d'avoir conclu des engagements au delà des prévisions légales (19).

L'apparition et le maintien des engagements irréguliers

(17) Rapport sur le budget général de l'Etat pour l'exercice 1937/1938, p. 14 et 15.

(18) *Idem*, p. 15.

(19) *Idem* pour l'exercice 1936/1937, p. 9.

de dépenses est tout d'abord une conséquence du manque de stabilité des conseillers-contrôleurs, qui, dès le début, furent dans l'impossibilité de pouvoir remplir leur mission avec objectivité. En effet, cette stabilité est fortement menacée par les dispositions de l'art. 42 al. 3 de la L. C. P., dont la teneur suit :

« Les conseillers-contrôleurs peuvent être déplacés, dans l'intérêt du service, d'un ministère à un autre, sur avis préalable de la Cour des Comptes. Ils ne peuvent être détachés dans un autre ministère ou punis disciplinairement que sur avis conforme de la Cour des Comptes, avis rendu toutes chambres réunies. »

Nous voyons que les conseillers-contrôleurs jouissent d'une stabilité relative, car ils peuvent être facilement déplacés, « l'intérêt du service » pouvant être invoqué à tout instant et servir de motif à l'éloignement d'un conseiller-contrôleur même des plus scrupuleux.

« Sans aucune exagération on peut affirmer que la valeur d'un conseiller est en rapport direct avec le nombre des Départements dans lesquels il a passé au cours de sa carrière », relève le rapporteur du budget général de l'Etat pour l'exercice 1935/36, pour conclure que « ce traitement finit par démoraliser les meilleurs, encourager les faibles et nous éloigner du but poursuivi (20). »

Devant cette situation, établir par la loi la stabilité des conseillers-contrôleurs devient une nécessité, car l'indépendance et l'autorité de ces organes, à l'égard des administrations contrôlées, apparaît comme une condition *sine qua non* pour l'exercice d'un contrôle préventif des dépenses, véritable et objectif.

(20) *Idem* pour l'exercice 1935/1936, p. 8.

A cet effet, M. le Prof. G. Leon appuie la modification de l'art. 42 al. 3 de la L. C. P. dans le sens suivant : « Les conseillers-contrôleurs ne peuvent être déplacés ou détachés d'un ministère à l'autre que pour des raisons disciplinaires, et ils ne peuvent être punis disciplinairement que sur avis préalable et conforme de la Haute Cour des Comptes, avis rendu toutes sections réunies (21). »

Il va de soi que, si cette proposition se réalisait, la stabilité des organes de contrôle serait un fait accompli, du moment que « l'intérêt du service », notion aussi élastique que subjective, serait remplacée par des mesures disciplinaires constatées par la Cour des Comptes.

Mais le manque de stabilité du corps des conseillers-contrôleurs n'est pas l'unique cause qui empêche un contrôle préventif rigoureux. L'absence d'unité d'action et d'interprétation des textes de lois qui régissent ces matières, représente également une cause de faiblesse pour l'efficacité de ce contrôle.

Pour obtenir un résultat aussi proche que possible du but dans lequel ce contrôle a été institué, on a proposé la création d'un organe de surveillance et de coordination de l'activité du corps des conseillers-contrôleurs. Ce nouvel organe devrait avoir le grade de conseiller en chef ou de conseiller-inspecteur, et pour rôle : « de contrôler l'activité quotidienne des conseillers et de veiller à ce que soit maintenues entre eux une unité d'interprétation des différents textes de lois qu'ils ont à appliquer, et une unité d'action dans la manière dont ils doivent remplir leur mission (22). »

Enfin, l'impossibilité d'exercer un contrôle minutieux sur certaines administrations publiques, étant donné l'accumu-

(21) Rapport sur le budget général de l'Etat pour l'exercice 1934/1935, p. 36.

(22) *Idem* pour l'exercice 1935/1936, p. 7.

lation des travaux qui doivent être soumis à la censure du conseiller-contrôleur, nuit aussi à l'efficacité du contrôle préventif-financier. La multiplication du nombre des conseillers-contrôleurs auprès de ces administrations (23) est la solution légitime qui s'impose. Si l'accroissement de conseillers n'est pas possible, il serait utile que, dans des circonstances semblables, les conseillers-contrôleurs soient aidés dans l'accomplissement de leur tâche par un ou deux fonctionnaires compétents, émanant des cadres du Ministère des Finances ou de la Cour des Comptes (24).

Enfin, les dispositions de la L. C. P., relatives à l'exercice du contrôle préventif des dépenses, ont besoin de certaines précisions et de quelques modifications. Il faut notamment préciser le rôle du conseiller-contrôleur (25), en établissant une responsabilité réelle des personnes fautives d'engagements de dépenses contraires aux dispositions de la L. C. P.

De même, l'institution d'un recours objectif en cette matière apparaît nécessaire et permettrait de renoncer à l'intervention du Conseil des ministres, lequel pourrait aviser toutefois dans des cas exceptionnels tels que : la guerre, les émeutes civiles et les cataclysmes (tremblement de terre, inondations, famine) (26). Pour tous les autres cas, le recours devrait être porté devant la Haute Cour de Cassation et de Justice.

M. le Prof. G. Leon propose à cet égard de modifier l'art. 48,

(23) Comme le Ministère des Finances, le Ministère de la Défense Nationale, la Régie autonome des C. F. R. (rapport sur le budget général de l'Etat pour l'exercice 1935/1936, p. 8).

(24) *Idem*.

(25) Voir rapport sur le budget général de l'Etat pour l'exercice 1934/1935, p. 36.

(26) *Idem* pour l'exercice 1934/1935, p. 37.

al. 3 de la L. C. P., de la manière suivante : « Le ministère intéressé, s'il persiste dans la conclusion de l'engagement ou dans le visa de l'ordonnance de paiement, pourra saisir la Haute Cour de Cassation et de Justice, laquelle décidera selon ses dispositions légales organiques (27).

§ 2. — LE CONTRÔLE PRÉVENTIF AU POINT DE VUE FORMEL.

Parmi les éléments générateurs d'obligations pour l'Etat, il y a également les contrats (28).

Suivant l'art. 86, al. 1 de la L. C. P., « tous les contrats dont résultent une recette ou une dépense pour l'Etat doivent être conclus en vertu d'une adjudication publique préalable, à part les cas indiqués par les articles suivants et par les lois spéciales ». C'est ainsi qu'en principe, tous les contrats générateurs d'une recette ou d'une dépense pour l'Etat, sont conclus en vertu d'une adjudication publique préalable, et les marchés de gré à gré ne sont possibles qu'exceptionnellement et à des conditions expressément stipulées par la loi.

Mais, il pourrait arriver que les formalités d'une mise en adjudication publique et celles de la conclusion d'un marché de gré à gré ne soient pas respectées, fait qui pourrait être la cause d'un préjudice inévitable pour les finances publiques. Afin de faire respecter ces formalités, un Office central d'adjudications exerce auprès du Ministère des Finances, comme organe de contrôle des adjudications publiques, qui doivent avoir lieu conformément aux dispositions correspondantes de la L. C. P. et du règlement en vertu duquel fonctionne cet Office (29).

(27) *Idem.*

(28) L'Etat peut aussi s'engager par des lois, des décisions, etc.

(29) Publié au *Moniteur Officiel* du 1^{er} janvier 1930.

La composition de l'Office central d'adjudications est la suivante :

a) Un membre de la Cour des Comptes, délégué par la Cour ;

b) Un délégué du Ministère des Finances ;

c) Un délégué du Ministère de l'Industrie et du Commerce (30) ;

d) Un délégué de l'Union des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

e) Pour les travaux sur cahier de charges, ou pour les adjudications qui concernent une administration quelconque, l'Office est obligé de se compléter par un cinquième membre à voix délibérative, délégué par l'administration intéressée (31).

Les quatre premiers membres sont nommés pour une période de quatre ans et leurs mandats peuvent être renouvelés.

L'Office central d'adjudications ainsi composé est présidé par le délégué de la Cour des Comptes, tandis que le délégué du Ministère des Finances joue le rôle de vice-président.

Quoique nous soyons en présence d'un organe de contrôle mixte, du point de vue de sa composition, cet organe travaille en fait sous l'autorité directe du Ministère des Finances.

Indépendamment de ses attributions de contrôle, l'Office central d'adjudications fixe les règles uniformes selon lesquelles les adjudications publiques doivent être faites ; se prononce sur les cahiers de charges ; a le droit d'envoyer des délégués pour réceptionner les fournitures et les travaux

(30) Actuellement Ministère de l'Economie Nationale.

(31) Art. 3 du règlement de l'Office central d'adjudications.

des administrations publiques ; oriente, et coordonne tout ce qui est nécessaire aux mises en adjudication par les administrations publiques. Enfin, cet office se réserve le droit d'acquérir par adjudications publiques les fournitures et le matériel de caractère général, dont l'Etat a besoin, et vend de la même manière les immeubles de l'Etat. Dans ce but, il existe auprès de lui un service d'adjudications, chargé de centraliser et de coordonner les programmes de travaux et de fournitures nécessaires à toutes les administrations publiques, ainsi que de préparer tout ce qui a trait à l'exercice des attributions confiées à cet Office.

Toutefois, l'Office central d'adjudications ne fonctionne comme organe adjudicateur qu'exceptionnellement.

En principe, les adjudications publiques sont faites par des commissions spéciales, instituées près des administrations qui ont des travaux à exécuter, ou qui ont certaines fournitures à se procurer.

L'Office central d'adjudications n'exerce pas ses attributions de contrôle préventif au point de vue formel, seulement sur les adjudications publiques dont découlent des dépenses ou des recettes pour l'Etat. Son contrôle s'exerce également sur les contrats pour lesquels la loi permet exceptionnellement de traiter de gré à gré ou sous forme d'une adjudication restreinte.

Les adjudications publiques génératrices de dépenses pour l'Etat ont pour objet l'acquisition des fournitures et l'exécution des travaux nécessaires à l'Etat. Ces adjudications ont lieu après certaines formalités. Ainsi tous les services publics établissent, immédiatement après le vote du budget, un programme des fournitures et des travaux nécessaires au cours de l'exercice budgétaire qui va s'ouvrir. Ce programme vérifié, on établit un programme définitif, qui

doit être préparé jusqu'à concurrence des crédits alloués par le budget ou ouverts légalement.

Une fois mis au point, le programme est remis à l'Office central d'adjudications, lequel se réservera les adjudications ayant un caractère général, et donnera pour les autres des instructions aux services intéressés, instructions que devront suivre leurs commissions d'adjudications. Ensuite viennent les formalités de publicité.

Bref, les adjudications publiques pour procurer des fournitures ou pour exécuter des travaux sont faites par l'Office central d'adjudications ou par les commissions des services intéressés.

Pour participer à une adjudication, les offres doivent être présentées par écrit, sous enveloppe cachetée et scellée. Les enveloppes ne seront ouvertes qu'après dépôt d'une garantie et après s'être assuré des capacités des compétiteurs.

Enfin, « la commission d'adjudication » procède à l'adjudication provisoire qui est donnée à l'offre la plus avantageuse, et communique le résultat de la soumission à l'Office central d'adjudications qui examinera :

- a) La légalité de la mise en adjudication du point de vue de l'accomplissement des formalités ;
- b) Les réclamations qui ont pu lui parvenir ;
- c) Le prix total, et si les prix par unité, ainsi que la qualité des fournitures ont été vérifiés par les organes que l'Office central d'adjudications a indiqués ;
- d) Si les conditions du cahier des charges ont été respectées.

Après cet examen, l'Office central d'adjudications donnera son avis pour approuver ou pour désapprouver le résultat obtenu. L'avis sera communiqué à l'administration

intéressée, pour que celle-ci puisse s'y conformer (32). En outre, les adjudications sont soumises, une fois le visa du conseiller-contrôleur obtenu, à l'approbation du chef de l'administration en question, si leur montant est inférieur à 10 millions de lei et au Conseil des ministres, lorsqu'il s'agit d'une adjudication pour une somme supérieure.

Quant aux adjudications publiques dont résultent des recettes pour l'Etat, elles ont comme objet la vente des biens publics susceptibles d'être aliénés (33). Pour la mise en adjudication de ces biens publics l'Office central d'adjudications a le droit de centraliser les adjudications qui ont pour objet la vente de biens immobiliers, tandis que la vente des biens meubles se fera toujours par adjudication publique, en présence d'un délégué de l'Office, qui aura pour rôle d'estimer au préalable la valeur de ces biens.

Enfin, la L. C. P. prévoit certains cas d'adjudications restreintes et de marchés de gré à gré, énumérés limitativement dans les art. 88, 89 et 90 de la L. C. P.

L'Office central d'adjudications intervient, cette fois aussi, également comme organe de contrôle, car les contrats conclus à la suite de ces adjudications restreintes ou par des marchés de gré à gré sont aussi soumis à son avis préalable.

Il est donc avéré que, quelle que soit la modalité qui sert à la conclusion d'un contrat ayant pour conséquence une dépense ou une recette pour l'Etat, — adjudication publique libre, adjudication publique restreinte, marché de gré à gré, — l'Office central d'adjudications intervient toujours comme organe de contrôle préventif et veille au respect

(32) Art. 51 du règlement de l'Office central d'adjudications.

(33) L'aliénation de certains biens étant défendue par la loi, comme par exemple les œuvres d'art.

des conditions de forme stipulées par la loi, lors de la conclusion de ces contrats, ainsi que sur les résultats des adjudications à l'égard des conditions fixées par les cahiers de charges.

Ce contrôle effectué, intervient la censure du conseiller-contrôleur, qui exercera un contrôle indépendant de celui de l'Office central d'adjudications et de nature différente, car celui-ci est un contrôle au point de vue formel et celui-là est purement financier.

§ 3. — LE CONTRÔLE PRÉVENTIF DE LA MEILLEURE UTILISATION DES CRÉDITS PAR LA COMMISSION DES ÉCONOMIES.

Le contrôle préventif de la meilleure utilisation des crédits met en jeu l'appréciation de la nécessité et de l'opportunité des engagements de dépenses, et poursuit la réalisation d'économies en faveur des finances publiques.

Le problème de l'organisation et du fonctionnement d'un semblable contrôle se présente sous un aspect délicat, car il touche aux droits d'initiative et de décision en matière de dépenses, réservés en principe aux ministres, puisque « gouverner c'est engager des dépenses ». En effet, comme les ministres sont responsables de la marche normale de leurs services, le droit leur revient d'apprécier la nécessité et l'opportunité des dépenses,

Pourtant la création d'un contrôle de la meilleure utilisation des crédits se justifie par la nécessité de surveiller l'exercice du droit de disposition budgétaire des administrateurs, qui se sont montrés peu soucieux d'employer les crédits alloués dans un esprit d'économie. Sans l'exercice d'un contrôle de ce genre, le budget de l'Etat risquerait de supporter inutilement ou inopportunément certaines dépenses, qui apparaissent sous un aspect de nécessité et

qui — ce qui est plus grave — peuvent quelquefois prendre avec le temps un caractère de permanence. alors que la nécessité n'en est qu'apparente ou momentanée.

La difficulté commence au moment où se pose la question de savoir quel est l'organe qui sera appelé à exercer ce contrôle, aucun organe administratif n'ayant qualité pour rechercher et décider de la nécessité et de l'opportunité des dépenses.

Pour éviter les confusions de pouvoirs, on a eu recours à l'institution d'un organe spécial, connu en l'espèce sous la dénomination de « commission des économies ». Ces organes ont donné des résultats encourageants aux Etats-Unis et surtout en Angleterre, où une commission de ce genre a obtenu un succès remarquable (« La commission de sir Eric Geddes »).

En Roumanie, la crise économique, qui a eu des répercussions immédiates sur les finances publiques, a déterminé le gouvernement, effrayé par le déséquilibre des budgets, à créer une commission des économies, qui a opéré pour la première fois en vertu d'une loi du 8 avril 1933 (34).

Le premier article de cette loi fixe sa composition comme suit :

- 1° Le premier président de la Cour des Comptes ;
- 2° Le rapporteur général du budget de l'Etat ;
- 3° Le président de la Commission des finances du Sénat ;
- 4° Le secrétaire général du Ministère des Finances ;
- 5° Le directeur général du budget et de la comptabilité générale de l'Etat ;
- 6° Le directeur du mouvement des fonds.

(34) « Loi sur la création d'une commission permanente pour réaliser des économies dans les budgets des administrations publiques. »

La composition de cette commission (35) a été légèrement modifiée en 1934. Actuellement elle exerce conformément aux dernières modifications apportées à sa composition par la loi « sur l'unification et la simplification des mesures financières exceptionnelles » du 1^{er} avril 1937.

Ainsi, la Commission permanente des économies comprend aujourd'hui :

- 1^o Le rapporteur général du budget ;
- 2^o Un conseiller de la Cour des Comptes ;
- 3^o Le secrétaire général du Ministère des Finances ;
- 4^o Le directeur général du budget et de la comptabilité générale de l'Etat ;
- 5^o Le directeur de l'Office central d'adjudications.

Cette commission est présidée par le rapporteur général du budget et décide valablement à la majorité de ses membres.

Malgré le caractère mixte de cet organisme de contrôle, formé par des représentants des trois pouvoirs publics, ce qui évite la critique — tout au moins théorique — de la confusion des pouvoirs, l'activité de la commission permanente des économies se déploie sous l'autorité du Ministère des Finances, lequel exerce par son entremise un contrôle sur les engagements de dépenses de ses collègues. A cet effet, cette commission siège auprès de la Direction Générale du Budget et de la Comptabilité Générale de l'Etat du Ministère des Finances.

Si l'institution de la Commission permanente des économies est critiquable, pour la raison que son existence gêne le droit d'initiative des administrateurs en matière de dépen-

(35) Cette commission est appelée dans les instructions du Ministère des Finances « Commission spéciale des engagements de dépenses ».

ses, son maintien reste amplement justifié par les économies réalisées, grâce au refus de certaines dépenses considérables qui, si elles avaient été effectuées, auraient aggravé encore davantage la situation déficitaire des budgets de l'Etat, pendant les dernières années de la récente crise.

Malgré la situation budgétaire réellement améliorée, surtout au cours du dernier exercice financier, et en dépit du caractère en principe exceptionnel et temporaire des commissions d'économies, imposées pendant les périodes de dépression économique et financière, nous estimons que leur maintien est justifié, parce que l'engagement des dépenses dans un esprit d'économie doit être une préoccupation permanente, pour faciliter l'équilibre effectif du budget.

La Commission des économies a, également, d'autres objectifs. Elle se rend compte si l'on exécute le budget, en respectant toutes les lois, les règlements et les dispositions en vigueur, et se prononce sur les avis que donne l'Office central d'adjudications.

Enfin, cette commission a aussi un rôle consultatif sur les questions que lui soumettra le Ministère des Finances. Elle émettra son avis, après avoir étudié tous les facteurs qui pourraient permettre de faire une économie dans les budgets des administrations publiques, et proposera au Ministère des Finances les modalités qu'elle jugera salutaires pour réaliser ces économies.

Arrêtons-nous sur ces fonctions essentielles, c'est-à-dire sur le contrôle préventif des engagements de dépenses, en tant que nécessité et opportunité, vérification qui intervient avant le contrôle du conseiller-contrôleur, celui-ci conservant toute liberté d'apprécier et de décider.

Les attributions de contrôle de la Commission des économies¹ s'étendent en principe à tous les engagements de

dépenses. On en exonère néanmoins une série d'engagements relatifs à des dépenses, dont la nécessité et l'opportunité ne peuvent être susceptibles d'une objection et d'une appréciation ; c'est le cas des salaires fixés suivant des états nominatifs.

Cette exception à part, on a décidé que la commission pouvait dispenser de la présentation au contrôle et au visa certaines dépenses, dont l'examen détaillé ne serait pas nécessaire. C'est pourquoi, la Commission des économies établit, au début de chaque exercice budgétaire, une liste des engagements de dépenses qu'elle exonère de son contrôle.

En ce qui concerne les projets d'engagements dont le visa reste obligatoire, ils doivent être présentés à cette commission par les services de comptabilité en cause, avant d'être soumis au visa du conseiller-contrôleur ; au cas où il s'agit d'achats de fournitures, les listes de prix, des offres et des devises doivent y être jointes. Nous voyons donc, qu'aussi bien à la Commission des économies qu'au conseiller-contrôleur, on doit présenter des propositions bien définies, pour permettre une décision objective, prise en connaissance de cause et dans le but pour lequel ce contrôle a été créé.

§ 4. — LE CONTRÔLE PRÉVENTIF DES ORDONNANCEMENTS PAR LA DIRECTION DU MOUVEMENT DES FONDS.

La tâche incombe également au Ministère des Finances, de prendre soin que les titres de paiement régulièrement émis soient acquittés à temps par les services de caisse. Il doit, par conséquent, assurer le maintien d'un équilibre entre le quantum des ordonnancements légalement émis et les possibilités réelles de paiement.

Pour conserver cet équilibre, la direction du Mouvement des Fonds, dépendant du Ministère des Finances, centralise d'abord journallement le résultat de tous les encaissements et paiements concernant le budget général de l'Etat, afin de connaître le solde disponible du Trésor public. Ensuite, avant la fin de chaque mois, le ministre des Finances fixe, par décret, la répartition mensuelle des fonds, soit le maximum de la somme jusqu'à concurrence de laquelle chacun de ses collègues a le droit d'ordonnancer au cours du mois suivant.

Ce décret de distribution mensuelle des fonds sera communiqué aux Départements pour qu'après en avoir pris connaissance, ils maintiennent le quantum des ordonnancements dans les limites des sommes fixées par ce décret. Simultanément, la direction du Mouvement des Fonds procédera à des envois quotidiens de fonds afin de permettre aux services de caisse d'effectuer à temps les paiements des ordonnances et des mandats de paiement régulièrement émis.

Pour maintenir les dépenses dans les limites imposées par le décret mensuel, les services centraux de comptabilité des ordonnateurs sont tenus de signaler, par une liste, à la direction du Mouvement des Fonds, tous les ordonnancements, en vue d'arrêter à temps les paiements des dépenses ordonnancées au-dessus de la limite fixée par ce décret.

L'art. 134 de la L. C. P. du 29 juillet 1929, par lequel on avait établi la règle de limiter les ordonnancements aux sommes fixées par le décret de distribution mensuelle des fonds, se trouve actuellement modifié par la loi du 23 décembre 1932, qui donne au Ministère des Finances la possibilité de fixer toujours par voie de décret mensuel — dans les cas dictés par la situation du Trésor public — une somme

maxima jusqu'à concurrence de laquelle chaque Département peut engager des dépenses en compte sur le mois suivant. Cette mesure est d'ailleurs l'unique moyen possible pour maintenir l'équilibre budgétaire, car elle évite les déficits budgétaires, qui, tout comme les excédents, ressortent d'une comparaison entre les droits réalisés sur les revenus et les engagements définitifs aux dépenses, jusqu'à la clôture de l'exercice.

Borner les ordres de paiements mensuels aux moyens réels du Trésor pendant la même période est plus aisé que maintenir les engagements de dépenses dans les limites prévues. Pratiquement, de sérieuses difficultés apparaissent.

L'efficacité du maintien des engagements de dépenses dans les limites de ce décret est également diminuée par l'impossibilité de déduire le quantum de certains engagements, ceux par exemple : des annuités de la Dette Publique, des salaires, des pensions et des secours viagers, lesquels sont considérés comme engagés dès l'ouverture de l'exercice financier, pour la somme intégrale qui correspond aux crédits alloués par le budget.

Par conséquent, la seule efficacité des décrets de répartition mensuelle des fonds se résume dans le maintien sûr des ordonnancements aux montants stipulés par ces décrets, ce qui donne au Ministère des Finances la possibilité d'assurer les paiements des dépenses régulièrement ordonnancées, par leur adaptation aux possibilités réelles de paiement. Malgré ces difficultés les décrets de répartition mensuelle des fonds apportent un sensible progrès dans la voie de l'exécution normal du budget.

§5. — LE CONTRÔLE PRÉVENTIF DE LA RÉGULARITÉ DES TITRES
DE PAIEMENT PAR L'AGENT DU TRÉSOR PUBLIC.

Le contrôle préventif de la régularité des titres de paiement a pour objet d'arrêter en temps opportun les erreurs ou les manœuvres qui amèneraient l'engagement, la liquidation ou l'ordonnancement irrégulier d'une dépense. Il apparaît, par conséquent, comme un contrôle final des différents contrôles antérieurs, et revêt une importance considérable.

C'est pourquoi, l'agent du Trésor public, avant de payer une dépense, doit contrôler la régularité des ordonnances et des mandats de paiement délivrés par les administrateurs aux tiers bénéficiaires qui les lui présentent. Le caissier-payeur confrontera également ces titres avec les avis respectifs, émis par les organes de comptabilité des ordonnateurs, afin de vérifier leur identité, et si l'ordonnance ou le mandat de paiement portent les visas approbatifs des contrôles antérieurs, en particulier du contrôle préventif financier.

L'identité qui doit être établie entre les ordres de paiement et les avis en question est possible grâce au système de « l'avis double ». C'est ce moyen qui permet de procéder à un contrôle des ordonnancements, non seulement par l'agent du Trésor public, mais aussi par l'organe comptable intéressé, par la direction du Mouvement des Fonds, par la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat et par la Cour des Comptes.

Les art. 126 et 127 de la L. C. P., qui décident les moyens de ce contrôle, obligent les services de comptabilité des ordonnateurs primaires et des ordonnateurs secondaires d'établir chaque fois un avis en double exemplaire

pour chaque ordonnance ou mandat émis. Pour suivre le rôle de ces avis en double exemplaire, examinons séparément la voie par laquelle sont acheminés les avis émis par le chef de la comptabilité de l'ordonnateur primaire, et le parcours des avis émis par le chef de la comptabilité de l'ordonnateur secondaire.

Un des deux exemplaires sera transmis — lorsqu'il s'agit d'une ordonnance de paiement — au caissier-payeur, par la direction du Mouvement des Fonds (36), la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat et le service de comptabilité de l'« administration d'encaissements et paiements », dont dépend le service de caisse. Le caissier-payeur reçoit ainsi cet avis après qu'il a été passé dans la comptabilité de ces trois organes et visé par la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat.

Le deuxième exemplaire est transmis, accompagné des pièces justificatives, à la Cour des Comptes.

En ce qui concerne les ordonnances de délégation, il existe également deux avis qui ont la même destination que les précédents, à l'exception du premier exemplaire qui s'arrête au service de comptabilité de l'« administration d'encaissements et paiements », sur laquelle cette ordonnance de délégation a été tirée.

Quant à l'avis en double exemplaire émis par le service de comptabilité de l'ordonnateur secondaire, relatif à des mandats de paiement, un de ces exemplaires sera également transmis au caissier-payeur, mais cette fois seulement par le service de comptabilité de l'« administration d'encaissements et paiements », dont dépend ce service de caisse, et

(36) Ceci est la procédure légale. En fait, cet avis est communiqué directement à la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat, tandis que la direction du Mouvement des Fonds envoie une liste des ordonnances émises.

après avoir été passé dans les écritures et visé par ce service.

Enfin, le deuxième exemplaire aura un sort analogue à celui du deuxième exemplaire des avis des ordonnances de paiement.

L'agent du Trésor public, avant d'acquitter une ordonnance ou un mandat de paiement, doit s'assurer :

1^o Si l'ordonnance de paiement porte le visa du conseiller-contrôleur, et, pour les mandats de paiement, s'ils sont visés par le chef du service de comptabilité de l'« administration d'encaissements et paiements » ;

2^o Si l'on a reçu l'avis de paiement et s'il concorde avec l'ordonnance ou le mandat de paiement en question, et s'il est visé ;

3^o Si la personne qui se présente au guichet est qualifiée pour recevoir la somme.

SECTION II.

Le contrôle automatique par la comptabilité des opérations d'exécution budgétaire.

D'ores et déjà, nous pouvons affirmer qu'à la base du contrôle budgétaire se trouve la comptabilité des opérations d'exécution budgétaire.

Parallèlement à l'activité de l'administrateur et du « manutenteur », intervient, nous l'avons dit, un troisième organe : le comptable, représenté par la Direction de la Comptabilité Générale de l'Etat, sous les ordres du ministre des Finances, comme organe unique et suprême du passage aux écritures et de centralisation de toutes les opérations d'exécution budgétaire.

Comme l'activité des administrateurs et des « manuten-

teurs » sera portée sur les registres, la présence d'un organe comptable est obligatoire auprès de chaque administrateur ou « manuteneur ». L'activité de ces organes comptables est contrôlée par le « service central de comptabilité » du ministère ou de l'administration dont ils dépendent.

L'inscription dans les livres de comptabilité des opérations d'exécution budgétaire, en plus du fait d'assurer l'exercice d'un contrôle automatique de ces opérations, servira aussi à l'établissement des comptes de gestion, qui seront présentés ensuite à la vérification de la Cour des Comptes en vue de la préparation du contrôle parlementaire.

Il est évident que la comptabilité des opérations d'exécution budgétaire présente un intérêt particulier pour ce travail. Pour faire ressortir le rôle de l'organe comptable, un exposé, aussi sommaire soit-il, de la manière dont ces opérations sont portées sur les registres administratifs est nécessaire.

On peut distinguer deux sortes de comptabilités, celle des administrateurs et celle des « manuteneurs », centralisées et contrôlées par un organe suprême : la Direction de la Comptabilité Générale de l'Etat.

§ 1. — LA COMPTABILITÉ DES ADMINISTRATEURS

La comptabilité des administrateurs concerne les opérations relatives aux dépenses et celles relatives aux recettes de l'Etat, pour lesquelles on tient des livres séparés.

a) *La comptabilité des dépenses.* Les services centraux de comptabilité de chaque Département procèdent aux écritures suivantes :

Avant tout, on inscrit tous les crédits alloués au Département, par les lois et décrets, quelle que soit leur nature :

crédits budgétaires, aussi bien que crédits supplémentaires, extraordinaires et extraordinaires spéciaux. De cette manière, on obtient une mise à jour permanente de l'ensemble des crédits dont un Département dispose à tout instant. Cette tenue à jour est d'une utilité considérable pour l'exécution légale du budget des dépenses, car les engagements de dépenses ne sont permis que jusqu'à concurrence de ces crédits.

Sitôt que les engagements ont pris une forme définitive, c'est-à-dire après avis favorable des organes de contrôle sur les projets d'engagements, on procède à leur inscription sur les livres de la comptabilité. On crée ainsi la possibilité de suivre leur exécution. On en fait autant pour la liquidation des engagements et pour l'ordonnancement des dépenses, en tenant séparément à jour les ordonnances de paiement et les ordonnances de délégation. La même procédure est employée pour les mandats de paiement, émis au fur et à mesure des ordonnances de délégation et communiqués mensuellement par les services de comptabilité des ordonnateurs secondaires.

Grâce à la situation journalière et exacte des crédits alloués en regard des engagements et ordonnancements effectués, le ministre-administrateur a la possibilité, par une simple comparaison de ces données, de pouvoir constater à tout instant si éventuellement on risque de dépasser les crédits, lorsqu'on présentera à la signature l'engagement ou l'ordonnancement d'une dépense nouvelle.

Enfin, les paiements effectués sont centralisés et passés aux écritures par les services centraux de comptabilité de chaque Département, au moyen de la communication mensuelle de bordereaux, par les services de comptabilité des « administrations d'encaissements et paiements ».

Ainsi, les services centraux de comptabilité de chaque Département procéderont aux écritures suivantes :

- 1^o Le total des crédits alloués ;
- 2^o Les engagements définitifs de dépenses ;
- 3^o Les liquidations de ces engagements ;
- 4^o Les ordonnancements des engagements liquidés.
- 5^o L'ensemble des paiements effectués.

Ces écritures répondent à la nécessité de suivre le mode d'exécution du budget des dépenses depuis l'opération initiale — l'ouverture des crédits — jusqu'à l'opération finale, — le payement.

La comptabilité des ordonnateurs secondaires comporte des écritures identiques, en ce qui concerne, bien entendu, les crédits délégués par les ordonnateurs principaux.

b) *La comptabilité des recelles.* Au sujet de l'exécution du budget des recettes, le rôle des administrateurs, pour les revenus qui doivent être perçus en vertu des « débits » consiste dans l'établissement de ces titres exécutoires.

Avant la transmission de ces « débits » en vue de leur réalisation aux organes de poursuite et de perception, ils sont inscrits dans les livres des administrateurs.

On distingue trois catégories de « débits » :

- 1^o Les « débits » provenant des contributions directes ;
- 2^o Les « débits » provenant des contributions indirectes ;
- 3^o Les « débits » dus à des revenus des ministères.

Les deux premières catégories sont établies par les organes extérieurs du Ministère des Finances, en qualité d'administrateur de ces revenus, lesquels procèdent en même temps à leur première inscription. Quant à la dernière catégorie, les ministères intéressés les établissent au même titre et procèdent à leur inscription adéquate.

L'imputation de ces « débits » à la comptabilité est effectuée de la manière suivante :

Les « débits » provenant des contributions directes sont établis par les « contrôleurs de circonscription », en vertu des procès-verbaux d'imposition, et sont immédiatement passés dans les registres « matricules », qui restent au siège de l'« administration de constatation ». On notera dans ces registres, aussi bien les revenus imposables que les impôts y correspondant. Ainsi les droits constatés en faveur de l'Etat sont continuellement tenus à jour.

En même temps, les contrôleurs pourvoient à l'inscription de ces droits dans les registres des « rôles », selon les données portées dans les « matricules ».

Ensuite, les « rôles » seront transmis aux organes de poursuite et de perception, lesquels y annoteront les résultats des recettes, au fur et à mesure de leur réalisation.

L'inscription de ces « débits » aura lieu tant aux registres « matricules » qu'aux registres « rôles », nominalement, et l'on réservera à chaque contribuable une partie dans laquelle on distinguera deux genres de « débits » : 1^o Les « débits » des arrérages et 2^o Les « débits » courants. Tout « débit » est divisé en : a) Impôts dus à l'Etat et b) Impôts additionnels.

Pour charger légalement les organes de poursuite et de perception de ces « débits », les contrôleurs établiront, selon les registres « matricules », des « bordereaux de débit », qu'ils transmettront à ces organes par l'entremise des « administrations de constatation » dont ils dépendent, lesquelles les porteront également dans leurs écritures. On procédera de la même manière avec les changements survenus au cours de l'exercice budgétaire.

Donc, les « débits » provenant des contributions directes

sont portés deux fois dans les écritures des services extérieurs du Ministère des Finances, chargés de les établir et de les faire parvenir aux organes de poursuite et de perception.

En ce qui concerne les « débits » issus des contributions indirectes, ils sont établis par les « administrations de constatation mixtes » (37), lesquelles les portent dans leurs livres. La remise aux organes de poursuite et de perception est toujours assurée également moyennant les « bordereaux de débit ».

Enfin, les « débits » qui émanent des revenus des ministères sont établis par les Départements intéressés où sont passés dans la comptabilité, et adressés ensuite directement pour poursuite et perception aux « administrations d'encaissements et paiements ».

L'inscription des « débits » et leur transmission aux organes de poursuite et de perception, indépendamment d'une tenue à jour permanente dans la comptabilité des administrateurs des droits établis au bénéfice de l'Etat, assure aussi le contrôle de leur transmission à l'agent du Trésor public, en collationnant les écritures portées dans la comptabilité de l'administrateur et les registres de comptabilité du « manuteneur », où ces « débits » doivent être également inscrits.

§ 2. — LA COMPTABILITÉ DES « MANUTENEURS »

CHARGÉS DE LA PERCEPTION DES RECETTES PUBLIQUES
ET DU PAIEMENT DES DÉPENSES.

Comme dans la comptabilité des administrateurs, l'inscription des recettes et des dépenses dans les écritures des « manuteneurs » se fait séparément.

(37) Ou par les « administrations de constatation pour les impôts indirectes » à Bucarest et dans les départements où le service de l'assiette des impôts indirects est séparé de celui des impôts directs.

A priori, il faut faire une discrimination entre les « manutenteurs » chargés seulement de poursuivre et de percevoir les revenus publics, et ceux qui, outre ces fonctions, ont également mission d'effectuer des paiements de dépenses. Font partie de la première catégorie les percepteurs et « agents d'encaissements », et de la seconde les « administrateurs d'encaissements et paiements ».

a) *La comptabilité des recettes*. Nous savons que les « débits » sont transmis après leur établissement, en vue de leur liquidation, aux « manutenteurs », c'est-à-dire aux « administrateurs d'encaissements et paiements ». Ceux-ci en accuseront réception et les renverront aux « perceptions de circonscription ».

Auparavant aura lieu une nouvelle inscription de tous les « débits » provenant des contributions directes et indirectes, ainsi que des revenus des ministères. Ils seront additionnés au jour le jour, dans le livre sur lequel ils sont portés, de manière qu'on ait continuellement la situation des « débits » reçus. Afin de les transmettre pour poursuite et encaissement aux agents en cause, les « perceptions de circonscriptions » établiront des « extraits de rôle » qui leur seront confiés à cet effet.

Avant qu'une somme due à l'Etat soit encaissée, les organes chargés de la perception des revenus publics sont obligés, lorsqu'il s'agit de recettes qui émanent des « rôles », de procéder au préalable à une série de degrés de poursuite (38). Les degrés de poursuite doivent être tenus à jour par leur inscription sur les « rôles » en question. Il faut y mentionner la date de leur communication aux contribuables, pour qu'on puisse contrôler si ces organes ont

(38) Sommation à payer, saisie, affiches de vente

observé, dans l'application des degrés de poursuite, les délais et l'ordre prescrits par la loi « sur la perception et la poursuite des revenus publics ».

L'agent du Trésor public est tenu de délivrer au contribuable, pour chaque somme reçue, une quittance détachée d'un registre à souches, pourvu d'une rubrique de « report », lui permettant ainsi d'avoir constamment à sa disposition le total des recettes au jour le jour.

Le montant encaissé sera crédité dans le registre « extraits de rôle » et on le portera également au registre « encaissements », livre qui est conservé au siège de l'« agence de perception ». Par conséquent, grâce à cette série d'inscriptions, on peut connaître à tout instant la situation des droits établis en faveur de l'Etat, en regard des encaissements opérés. Leur solde constitue ce qu'on appelle en comptabilité publique les « arrérages ».

Au moment des versements, on présentera à la « perception de circonscription » une copie du registre « encaissements », pour qu'on fasse la décharge des sommes encaissées également sur les livres de la perception. En même temps, on remettra les talons des carnets à quittances terminés, pour qu'ils soient vérifiés, ainsi que les « extraits de rôle », pour qu'on y porte les nouveaux « débits » créés ou les abattements éventuels.

En ce qui concerne les communes où siègent les « perceptions de circonscription », les deux inscriptions pour l'encaissement des revenus publics auront lieu à ce siège. Elles passeront les mêmes écritures que les « agences de perception » pour les sommes encaissées directement du contribuable, et noteront également les versements effectués par les « agences de perception ».

Lors de ces versements, les « perceptions de circonscrip-

tion » procéderont à la vérification des sommes portées sur les copies du registre des « agences d'encaissement », avec les montants inscrits sur les talons des carnets de quittances qui ont été apportés à cet effet.

Cette vérification achevée, on délivre à l'agent une quittance extraite du carnet à souches de la « perception de circonscription », pour lui donner décharge, et on crédite en même temps ces sommes dans les écritures de la « perception de circonscription ».

Toutes les sommes encaissées par les « perceptions de circonscription » sont versées à l'« administration d'encaissements et paiements » du ressort.

A ce moment, le service de comptabilité de l'administration procède, avant tout, à la vérification des titres de versement, et ensuite à la délivrance d'un récépissé extrait d'un carnet à souches, tout en inscrivant le montant encaissé sur l'unique journal qui y est tenu.

Tous les soirs, on connaît le total des recettes journalières et, en faisant l'addition du report précédent, on obtient l'ensemble des encaissements effectués au jour le jour. Simultanément, le service de comptabilité fera figurer ces encaissements dans les écritures de l'administration, lesquelles seront également tenues à jour et communiquées régulièrement à la Cour des Comptes, à la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat et au ministère intéressé.

Pour que les « administrations d'encaissements et paiements » puissent exercer un contrôle permanent sur les « perceptions de circonscription », au sujet des « débits » transmis pour être liquidés, un registre sera tenu pour chaque « perception de circonscription », registre sur la partie gauche duquel figureront les « débits » transmis

et sur le côté droit les encaissements réalisés, qui seront connus par les versements.

Après encaissements des sommes et après les avoir passées aux écritures, le service de comptabilité établit des mandats de versements qui doivent être remis à la Banque Nationale, au compte de trésorerie de l'Etat, le surlendemain au plus tard de leur encaissement.

Toutes ces opérations seront notées dans les écritures des « administrations d'encaissements et paiements » et communiquées quotidiennement à la direction du Mouvement des Fonds du Ministère des Finances, lequel doit connaître tous les jours l'état des encaissements réalisés dans tout le pays.

b) *La comptabilité des dépenses.* Le paiement des dépenses est confié aux soins des « administrations d'encaissements et paiements ». A ce propos, leurs services de comptabilité et de caisse procéderont aux écritures suivantes, avant et après que les paiements auront été effectués.

Le service de comptabilité va passer aux écritures tous les avis d'ordonnances de paiements qui lui sont parvenus de la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat, ainsi que les avis de mandats de paiements, parvenus directement des services de comptabilité des ordonnateurs secondaires.

Pour ne pas dépasser les crédits délégués par les ordonnances de délégation, on les tiendra à jour dans un registre spécial, dans lequel seront notés tous les mandats de paiements présentés, ce qui permet de savoir immédiatement si les crédits délégués sont dépassés.

Avant qu'une ordonnance ou un mandat de paiement soient acquittés, ils doivent être visés par le service de comptabilité de l'administration en question, lequel se

rendra compte si l'ordre de paiement correspond aux avis y relatifs.

En outre, le paiement d'une dépense est soumis à l'existence d'un « accréditif », c'est-à-dire d'une disponibilité en espèces à la Banque Nationale. Les sommes prélevées à la Banque Nationale, en vertu des « accréditifs », sont portées au journal de caisse de l'administration, et leur mise à jour est maintenue par leur inscription sur un livre spécial.

Après acquittement des ordonnances et mandats de paiement, ceux-ci seront portés sur le registre de caisse unique, tandis qu'on envoie toutes les pièces de caisse au service de comptabilité de l'administration, pour y faire passer également les écritures sur le côté « dépenses » du registre. D'après ces registres, on fera les communications mensuelles à la Cour des Comptes, à la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat et au ministère intéressé. Ces communications comporteront l'addition au jour le jour, ce qui donnera le total des paiements effectués.

§ 3. — COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ETAT.

Toutes les opérations relatives à l'exécution du budget général de l'Etat, opérations effectuées soit par les administrateurs soit par les « manutentiers », après avoir été passées aux écritures par les services de comptabilité en question et par les services centraux de comptabilité du ministère de leur ressort, sont centralisées par la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat, organe comptable suprême. On procède de la même manière pour les opérations relatives à l'exécution des budgets des administrations publiques autonomes, dont les recettes et les dépenses

sont réalisées et effectuées par les guichets de caisse du Ministère des Finances.

Les centralisations de ces opérations ont lieu d'après les situations que font parvenir les comptables en sous-ordre, lesquels sont tenus de communiquer à cette direction la situation de toutes les opérations d'exécution budgétaire accomplies par les administrateurs ou les « manulenteurs » près desquels ils exercent.

La direction de la Comptabilité Générale de l'Etat, du fait qu'elle suit la marche comptable de l'exécution du budget, est à même d'exercer un véritable contrôle comptable sur le mode de cette exécution.

Conformément aux « instructions du Ministère des Finances » (39), le rôle de la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat dans l'œuvre d'exécution et de contrôle budgétaire est le suivant :

a) Suivre l'exécution du budget général de l'Etat, en tenant compte des recettes réalisées par rapport aux évaluations budgétaires et aux encaissements des années antérieures ;

b) Surveiller les engagements, les ordonnancements et les paiements de l'Etat, en tenant compte cette fois-ci des évaluations budgétaires et des crédits ouverts par les décrets mensuels de répartition des fonds.

Pour maintenir une mise à jour permanente des ordonnances de paiement et des ordonnances de délégation, les services de comptabilité des ordonnances primaires établissent, comme nous l'avons vu, un avis en double exemplaire pour chaque ordonnance, et remettent un exem-

(39) Pour les détails, voir : « Instructions de service pour la direction du Budget et de la Comptabilité Générale de l'Etat », V. Vasilîu et Al. Preutu. *Codul General al Finantelor publice*, Bucarest, p.1331.

plaire à la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat, afin d'être visé et passé dans les écritures de celle-ci, avant d'être transmis au service de comptabilité de l' « administration d'encaissements et paiements » ;

c) Exercer le contrôle préventif-financier sur le budget général de l'Etat et sur les budgets annexes, par les conseillers-contrôleurs, en maintenant une exécution uniforme de ce contrôle ;

d) Exercer le contrôle ultérieur aux paiements, en examinant à cet effet les ordonnances et les mandats de paiement acquittés qui lui parviennent des caissiers-payeurs, accompagnés des avis y relatifs.

A ce propos, la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat observera si les mandats de paiement acquittés ont été maintenus dans les limites des articles et des crédits mis à la disposition de l'ordonnateur secondaire par les ordonnances de délégation, passées aux écritures antérieurement par cette direction ;

e) Vérifier les pièces relatives aux recettes et aux dépenses publiques, en procédant à leur centralisation et à l'établissement des comptes généraux de gestion ;

f) Exercer un contrôle sur les guichets de caisse de l'Etat ;

g) Donner son avis sur les projets de lois financières qui créeraient de nouvelles charges budgétaires, et également, sur les projets de lois et décrets de crédits supplémentaires et extraordinaires ;

h) Afin d'assurer un système d'écriture uniforme, déterminer — en qualité d'organe comptable suprême — les règles d'inscription, et fixer le genre de registres qui doivent être tenus par les agents comptables attachés auprès de tous les administrateurs et « manutenters » de deniers et de matériaux publics ;

i) Surveiller l'application des dispositions de la loi sur la comptabilité publique.

* * *

Le Ministère des Finances étant responsable de l'exécution normale du budget, et notamment du maintien de l'équilibre budgétaire, il a le droit de prendre, au cours de l'exécution de celui-ci, toutes les mesures qu'il juge nécessaires pour atteindre ce but. En conséquence, ce Département exerce un contrôle permanent sur tous les organes d'exécution budgétaire.

Pour que le Ministère des Finances puisse remplir aussi bien que possible son rôle, on a décidé que les services de comptabilité de tous les Départements seraient mis sous son contrôle direct et permanent.

Ainsi, suivant l'art. 1 du décret-loi du 11 mars 1938, les directeurs et sous-directeurs des services de comptabilité des ministères, caisses autonomes, régies publiques, administrations et services commerciaux, deviennent les organes du Ministère des Finances, et exercent, par la direction générale du Budget et de la Comptabilité Générale de l'Etat, les attributions qui leur sont confiées par la L. C. P., sous l'autorité et le contrôle de ce Département. Ce décret fixe également les conditions spéciales de nomination à ces fonctions, et précise mieux les attributions et les responsabilités des titulaires de ces postes importants.

Le fait que les directeurs et sous-directeurs des services de comptabilité passent dans le corps des fonctionnaires du Ministère des Finances, et qu'ils exercent, désormais, leurs attributions sous le contrôle et sous l'autorité de la direction du Budget et de la Comptabilité Générale de l'Etat, est le résultat d'un besoin légitime. D'ailleurs, on assure ainsi

à cette direction l'autorité dont doit jouir ce suprême organe comptable. A cet effet, elle a été promue au rang de Direction Générale et son chef a le grade de Directeur Général.

SECTION III.

Le contrôle par les organes d'inspection et de vérification.

Le contrôle de l'exécution du budget par les organes d'inspection et de vérification s'exerce directement et de façon permanente, tant sur les organes chargés de l'assiette des impôts que sur les organes chargés de la poursuite et de la perception des revenus publics, ainsi que du paiement des dépenses.

Par la loi « sur l'organisation des services extérieurs de constatation, de perception et de contrôle des impôts », en date du 1^{er} janvier 1933, le territoire du pays a été divisé en « régions de constatation d'impôts », chaque région étant dirigée par un « directeur régional ».

Suivant l'art. 6 de la loi sus-énoncée, les « inspecteurs régionaux de constatation » étaient chargés de surveiller l'exécution des travaux de l'assiette des impôts, de vérifier les impositions les plus importantes, et d'observer si toute la matière imposable avait été frappée.

Dans chaque région exerçait également un « inspecteur-comptable », à titre d'organe d'inspection et de contrôle des services de poursuite et de perception des recettes. Son rôle était de surveiller régulièrement les organes de poursuite et de perception, par des vérifications générales ou partielles et par des enquêtes de sa propre initiative ou ordonnées par la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat, dont il dépendait.

Par un décret du 1^{er} septembre 1934, les « directions régionales » furent abolies et des « circonscriptions d'inspection » créées, sous les ordres des inspecteurs chargés de surveiller l'assiette des impôts et leur poursuite, de sorte que, actuellement, la vérification de l'activité et le contrôle de la gestion des organes chargés de l'assiette des impôts, de leur poursuite et de leur perception, ainsi que du paiement des dépenses, sont exercés par un seul et même organe — l'inspecteur régional — exception faite de la Capitale du pays, où les inspecteurs ont gardé leurs attributions spécialisées.

A part ces organes supérieurs de contrôle, — lesquels cumulent les fonctions de surveillance des services de l'assiette des impôts et des agents du Trésor public — nous signalons des organes chargés séparément du contrôle et de la vérification des services de l'assiette des impôts et des services de poursuite et de perception. Ainsi, l'activité du « contrôleur de circonscription » est sous la surveillance étroite de l'« administrateur de constatation », lequel, aidé par le « contrôleur en chef », exerce sur les organes de l'assiette des impôts un contrôle hiérarchique permanent. De même, l'« administrateur d'encaissements et paiements », assisté des « contrôleurs de poursuites », exerce sur les « perceptions de circonscription » et sur les « agences de perception » tout un contrôle hiérarchique, et procède à leur vérification générale ou partielle.

SECTION IV.

Le contrôle par les organes spéciaux d'inspection.

Les organes d'inspection et de vérification ci-dessus ont un rayon d'activité qui se borne au contrôle des services chargés de l'assiette des impôts et de leur recouvrement,

ainsi que d'effectuer les paiements relatifs au budget général de l'Etat et aux administrations publiques autonomes dont les recettes et dépenses se perçoivent et s'effectuent aux guichets de caisse du Ministère des Finances. En outre, on a créé en 1931 un corps spécial d'inspecteurs, création insérée plus tard dans la loi sur l'organisation du Ministère des Finances, en date du 12 avril 1933.

La mission de ce corps est de donner la possibilité au Ministère des Finances d'exercer un contrôle inopiné sur l'activité de tous les organes chargés du maniement de deniers et de matériaux publics, indifféremment des autorités dont ils dépendent : ministères, services publics ou services d'utilité publique. A cet effet, les inspecteurs spéciaux font des tournées dans tout le pays et vérifient, tous les ans, les services publics qui manipulent des deniers ou des matériaux publics.

Pour que ce corps de contrôle ait en mains les meilleurs moyens pour exercer ses attributions, la loi oblige tous les agents dont l'activité est soumise au contrôle de ces organes supérieurs d'inspection, de tenir à leur disposition tous les documents, valeurs et états de caisse. La même obligation incombe aussi aux fonctionnaires qui dépendent du Ministère des Finances, quel que soit leur grade.

Comme nous le voyons, le corps des inspecteurs spéciaux jouit d'une très grande autorité, et leurs constatations ont un pouvoir légal probant.

Par l'entremise de cet organe supérieur de contrôle, le Ministère des Finances surveille donc l'activité de tous les « manutentateurs » de fonds et matériaux publics, et les inspecteurs spéciaux sont de précieux agents de renseignements pour ce Département.

SECTION V

Le contrôle par le Corps supérieur de contrôle.

Le Corps supérieur de contrôle est un haut organe administratif de surveillance et de contrôle financier, prévu par l'art. 84 de la Constitution du 27 février 1938. En vertu de ce texte constitutionnel, un décret-loi du 5 avril 1938 l'a créé et a, en même temps, fixé son mode d'organisation et de fonctionnement.

Le Corps supérieur de contrôle jouit d'une autorité exceptionnelle, car il a des attributions très vastes, et les exerce indépendamment des autres échelons de contrôle administratif.

Comme l'activité de cet organe de contrôle n'en est qu'à ses débuts, nous ne pouvons faire aucune appréciation sur ses résultats pratiques.

Ci dessous, nous procéderons à l'analyse sommaire du décret-loi sur sa création et son organisation.

ANALYSE SOMMAIRE DU DÉCRET-LOI SUR LA CRÉATION ET
L'ORGANISATION DU CORPS SUPÉRIEUR DE CONTRÔLE.

A) Composition du Corps supérieur de contrôle.

Le Corps supérieur de contrôle est formé de 15 membres au maximum. Il est dirigé par un Premier Contrôleur Général d'Etat, tandis que les autres membres portent le titre de Contrôleurs Généraux d'Etat.

La nomination à ces hautes fonctions se fait par décret-royal, sur proposition du Président du Conseil des ministres. Les contrôleurs généraux doivent avoir au moins 35 ans.

B) *Les moyens qui assurent à ce corps l'autorité et l'indépendance.*

L'autorité dont doit disposer ce haut organisme de contrôle financier est assurée en premier lieu par le fait qu'il est rattaché à la Présidence du Conseil des ministres, et que l'activité de ses membres se déploie sur l'initiative et l'autorité directe du chef du gouvernement.

L'autorité et l'esprit d'objectivité des membres du Corps supérieur de contrôle sont également garantis par une série d'incompatibilités stipulées aux art. 5, 6 et 7 de sa loi organique. Toujours pour assurer leur autorité, les contrôleurs généraux d'Etat ont un grade et des émoluments (comportant tous les accessoires de toutes sortes) égaux à ceux des membres de la Cour des Comptes. Ainsi, le Premier Contrôleur Général a le grade du Premier Président de la Cour des Comptes. Parmi les contrôleurs généraux, il y a deux grades différents ; cinq contrôleurs généraux ont le grade de Président de la Cour des Comptes et les autres le grade de Conseiller à la même Cour.

Enfin, l'indépendance des membres de ce corps de contrôle est garantie par leur inamovibilité et par le fait que la loi leur reconnaît cette indépendance à l'égard de toute autorité hiérarchique, sauf celle du chef du gouvernement.

C) *Les attributions du Corps supérieur de contrôle. Les établissements contrôlés. Le mode d'exercice de ses attributions.*

Les attributions du Corps supérieur de contrôle sont les suivantes :

- a) Examiner la légalité de l'exécution des gestions ;

b) Surveiller la correction dans l'exécution des gestions ; et notamment :

c) Veiller à ce que le bien public soit administré avec le plus grand soin ;

d) Exercer le contrôle instauré par la loi « sur la défense du patrimoine public » ;

e) Proposer des mesures de coordination pour l'activité des administrations publiques, afin de réaliser une administration aussi bonne et aussi utile que possible des revenus publics (Rôle consultatif).

Les quatre premières attributions sont exercées individuellement par chaque contrôleur général d'Etat, tandis que la dernière fonction est exercée collectivement par tout le Corps réuni au complet.

Le droit de surveillance de cet organisme de contrôle financier est très étendu. Il s'exerce tant sur la gestion de l'Etat, que sur celles des institutions administratives quelles qu'elles soient, dont les budgets sont soumis à l'approbation du Parlement, du Conseil des ministres, des ministères ou des autorités spéciales qui, par conséquent, en dépendent, et enfin sur tous les établissements administratifs garantis par l'Etat.

L'action de surveillance et de contrôle des membres du Corps supérieur de contrôle est dirigée par le chef du gouvernement. Elle est exercée par celui-ci au moyen de délégations données à chaque membre en particulier.

Ces délégations sont spéciales ou générales et peuvent avoir un des objets suivants :

a) Constater l'application des stipulations des lois, règlements, instructions et ordres, dans l'exécution de la gestion ;

b) Surveiller et contrôler l'exécution des travaux publics de toutes sortes, ainsi que les fournitures de matériaux :

c) Rechercher et se rendre compte de l'existence de fonds, de matériaux et de constructions de toutes sortes ;

d) Enquêter sur l'emploi effectif des fonds, matériaux et constructions ;

e) Etablir la légalité, l'utilité et la sincérité des actes juridiques de toutes sortes, relatifs aux fonds, matériaux et constructions ;

f) Enquêter sur la manière dont les organes hiérarchiques exercent leurs attributions légales de contrôle (art. 14).

Pour l'exécution des délégations qu'ils auront reçues, les contrôleurs généraux d'Etat recourront aux moyens suivants d'investigations : inspections inopinées, enquêtes, vérifications et, enfin, à tout autre moyen de contrôle. Eventuellement, ils pourront aussi demander l'avis d'un spécialiste. En tout cas, leur mission doit être accomplie de manière à ne pas empêcher la marche normale de l'administration.

Le résultat de l'activité des membres du Corps supérieur de contrôle est consigné dans un rapport que les contrôleurs généraux remettent directement au chef du gouvernement.

Les rapports seront examinés à la Présidence du Conseil, sitôt réception, et, au cas où l'on constaterait une illégalité ou une incorrection dans l'exécution de la gestion, préjudiciable aux finances publiques, des mesures peuvent être prises par l'intermédiaire des ministres intéressés.

D) La valeur et les conséquences des constatations du Corps supérieur de contrôle.

Les constatations des contrôleurs généraux d'Etat ont force de preuve en justice, lorsqu'elles concernent une situation de fait, et ne peuvent être contestées qu'en deux cir-

constances : l'inscription en faux et l'erreur de calcul qui ressortirait des écritures vérifiées.

Une conséquence immédiate de ces constatations est la prise de mesures de sécurité, par voie judiciaire, contre les biens meubles et immeubles du fonctionnaire coupable. Une autre de leurs conséquences est qu'en certains cas stipulés par ce décret-loi (art. 22), le ministère public ouvrira une action publique contre les fonctionnaires incriminés. En cette occurrence, l'approbation formelle du chef du gouvernement est obligatoire.

E) La responsabilité des membres du Corps supérieur de contrôle.

Les membres du Corps supérieur de contrôle sont responsables de la manière dont ils exercent la surveillance et le contrôle qui leur sont confiés par la loi organique de ce Corps. Par conséquent, ils pourront être révoqués des fonctions qu'ils occupent, en cas de négligence ou en cas d'incapacité constatée lors de leur mission. Le rappel de ces hautes fonctions administratives a lieu par décret-royal, sur proposition du chef du gouvernement, l'avis conforme du Conseil des ministres étant obligatoire pour pareille mesure.

CHAPITRE II

LE CONTROLE POSTÉRIEUR A L'EXÉCUTION DU BUDGET, PAR LA CLOTURE DES COMPTES DE GESTION

La clôture des comptes de gestion est étroitement liée au problème du contrôle de l'exécution du budget, car leur présentation à la Cour des Comptes facilitera la tâche de celle-ci et préparera le contrôle parlementaire.

La notion de gestion est définie par l'art. 7, al. 2 de la L. C. P., qui stipule que « la gestion comporte les opérations relatives aux : établissements des « débits », engagements et ordonnancements des dépenses ; inscriptions et centralisations comptables ; encaissements et paiements en espèces et en titres ; réception, conservation et remise de matériaux publics, ainsi qu'à l'administration de tous biens immeubles » Par conséquent, la gestion comprend l'ensemble des opérations d'exécution budgétaire, accomplies par les trois organes chargés de l'exécution du budget, — l'administrateur, le « manutenteur » et le comptable — qui, de ce fait, deviennent gestionnaires, car les actes accomplis par eux sont des actes de gestion.

Une conséquence de l'accomplissement des actes de gestion est la clôture des comptes de gestion, qui permet de constater la proportion dans laquelle les prévisions budgétaires se sont réalisées.

Mais, il y a des gestionnaires qui ne peuvent clore des

comptes relatifs à leur gestion. Ce sont les comptables, auxquels incombe l'obligation de passer aux écritures les opérations d'exécution budgétaire. Leur rôle est passif car ils n'accomplissent pas d'actes de gestion proprement dits.

Par conséquent, nous discernons deux grandes catégories de comptes de gestion :

- a) Comptes de gestion des administrateurs ; et
- b) Comptes de gestion des « manuteneurs ».

En dehors de ces comptes établis séparément par chaque administrateur et « manuteneur », que nous pouvons appeler, pour ce motif, comptes de gestion « individuels », le Ministère des Finances, par la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat, clôture mensuellement et annuellement deux comptes de gestion, cette fois-ci « généraux », car ils comprennent, d'une part, l'activité des administrateurs, et, d'autre part, celle des « manuteneurs ».

SECTION I^{re}

Les comptes individuels de gestion.

§ 1. — COMPTES DE GESTION DES ADMINISTRATEURS.

Les services centraux de comptabilité de toutes les administrations procèdent chaque année à la clôture d'un compte de gestion, qui sera remis à la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat et à la Cour des Comptes, dans un délai de deux mois après la fin de l'exercice budgétaire. A cet effet, les ordonnateurs secondaires remettront, dans les 20 jours au plus tard qui suivent la clôture de l'exercice, aux ordonnateurs principaux qui leur ont fait délégation, un compte de gestion relatif à la situation des crédits délégués.

Les comptes de gestion des administrateurs sont désignés par la L. C. P. sous la dénomination de « comptes d'exécution du budget d'une administration publique » et se présentent comme suit :

Aux recettes :

1. Evaluations budgétaires ;
2. Droits constatés ;
3. Encaissements effectués ;
4. Arriérés à encaisser.

Et aux dépenses :

1. Crédits accordés par le budget ;
2. Crédits supplémentaires et extraordinaires ;
3. Crédits annulés au cours de l'année ;
4. Crédits définitifs ;
5. Engagements définitifs ;
6. Liquidations établies en vertu des engagements ;
7. Ordonnancements en compte sur les liquidations ;
8. Paiements effectués ;
9. Arriérés de :
 - a) engagements non liquidés ;
 - b) liquidations non ordonnancées ;
 - c) ordonnancements et mandats impayés.
10. Crédits annuels qui restent non engagés à la fin de l'année (40).

(40) La situation des crédits non engagés à la fin de l'année budgétaire est réglémentée de la manière suivante :

Les crédits budgétaires non engagés au moment de la clôture de l'année financière sont annulés d'office ;

Les crédits extraordinaires spéciaux, non engagés à l'issue de l'année financière, ne sont pas annulés, étant donné leur destination spéciale. Ils seront reportés d'année en année, jusqu'à épuisement complet.

Tous les services centraux de comptabilité des administrateurs clôtureront, suivant ce modèle, les comptes de gestion annuels, relatifs à la situation des crédits extraordinaires spéciaux, affectés à ces administrations.

Outre ces comptes, les administrateurs qui ont dans leur administration certaines catégories de revenus propres, établiront tous les ans un compte sur la manière dont ces recettes ont été administrées, et présenteront ces états à la Cour des Comptes, dans un délai de deux mois de la clôture de l'année budgétaire (art. 153 de la L. C. P.).

§ 2. — COMPTES DE GESTION DES « MANUTENTEURS ».

Les « manutenters » sont également tenus de clore des comptes de gestion. Cette opération se fait, en l'espèce, selon les deux modalités suivantes :

a) Annuellement, au cas où le titulaire du compte n'a pas changé au cours de l'année ;

b) Par gestion, au cas où le titulaire du compte a été remplacé par un autre gestionnaire pendant l'année financière en cours.

En ce dernier cas, le compte de gestion doit être partagé en un nombre de parties correspondant au nombre de ses titulaires, ce qui assure la possibilité d'une responsabilité équitable, qui, à juste raison, doit être assumée par chaque titulaire pour les actes de gestion accomplis pendant la période de ses fonctions. La gestion militaire fait exception à cette règle. Ses comptes sont toujours arrêtés annuellement.

Parmi les données qui doivent figurer au compte de gestion d'un « manutenters », nous distinguons :

1. La situation au début de l'année ou au commencement de la gestion ;

2. Les entrées et les sorties de tout genre qui ont eu lieu au cours de l'année ou au cours de la gestion ;

3. La situation en fin d'année ou en fin de gestion, avec la spécification des valeurs trouvées en caisse ou en dépôt (art. 26 de la L. C. P.).

Chaque « manuteneur » étant responsable de sa gestion, la clôture et la présentation des comptes de gestion sont personnelles.

Mais il y a des circonstances dans lesquelles le respect de ces règles devient impossible. C'est le cas, lorsque le titulaire de la gestion est décédé, ou, lorsque celui-ci est empêché par un véritable cas de force majeure de pouvoir remplir cette obligation. En pareilles circonstances, la clôture des comptes de gestion est faite par un remplaçant, mais toujours au nom du titulaire, après que la remise de la gestion a été faite par un délégué désigné par les autorités compétentes (art. 27, al. 4 et 6 de la L. C. P.).

Les comptes de gestion des « manuteneurs » arrêtés sont signés par les titulaires en question et remis à temps aux autorités chargées de les contrôler et de les juger.

La L. C. P. attribue une importance particulière à une catégorie de « manuteneurs », qui sont tenus de faire arrêter mensuellement un compte de gestion par leur service de comptabilité. Il s'agit des « administrateurs d'encaissements et paiements ».

Ce compte remis avant le 15 de chaque mois à la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat comporte toutes les opérations effectuées au cours du mois précédent pour le compte du Trésor public, et est accompagné des déclarations de versement comme pièces justificatives des recettes, et des ordonnances et mandats de paiement, auxquels sont joints les avis, comme pièces justificatives des paiements.

SECTION II

Les comptes généraux de gestion.

En dehors des comptes arrêtés par chaque administrateur et « manuteneur », le Ministère des Finances, par la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat, ayant mission de surveiller l'exécution du budget général de l'Etat, procède mensuellement et annuellement à la clôture de deux comptes généraux, l'un ayant trait à l'activité des administrateurs, et l'autre à l'activité du Ministère des Finances en qualité de « manuteneur ».

Le premier s'appelle « compte général d'exécution du budget » et comporte les opérations d'exécution budgétaire effectuées par les ministres en qualité d'administrateurs de leur budget.

L'autre est connu sous la désignation de « compte général de gestion de l'administration des finances de l'Etat » et concerne les opérations des guichets de caisse dépendants du Ministère des Finances. Celui-ci est donc un compte de caisse, et comportera toutes les opérations d'encaissements et de paiements effectués par ces services pour le compte de l'Etat et au compte des administrations pour lesquelles ils ont fait des opérations similaires.

§ 1. — COMPTES GÉNÉRAUX D'EXÉCUTION DU BUDGET.

Nous distinguons deux comptes généraux d'exécution du budget. L'un mensuel et l'autre annuel.

Le compte général mensuel d'exécution du budget est établi en vertu des situations mensuelles fournies par les ministres-administrateurs (41) et est remis, accompagné de

(41) Ces situations sont arrêtées conformément à l'art. 148 de la L. C. P., et ont comme pièces jointes les situations mensuelles des ordonnateurs

ces situations, à la Cour des Comptes, dans un délai de 45 jours de la fin du mois auquel il se réfère, afin d'établir sa régularité (art. 149 de la L. C. P.).

Le compte général annuel d'exécution du budget sera établi dans un délai de trois mois à partir de la date de clôture de l'année financière et sera immédiatement transmis à la Cour des Comptes. Ce compte général aura la même répartition que le budget, et on y joindra les comptes annuels d'exécution du budget de chaque ministère.

En même temps, la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat remettra également à la Cour des Comptes les comptes annuels d'exécution ayant trait aux crédits extraordinaires spéciaux (art. 151 de la L. C. P.).

§ 2. — COMPTES GÉNÉRAUX DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES DE L'ÉTAT.

Il y a également deux sortes de comptes généraux de l'administration des finances de l'Etat, l'un mensuel et l'autre annuel. Ces comptes généraux sont des comptes de gestion du Trésor public.

Le compte général mensuel de l'administration des finances de l'Etat est établi sur la base des comptes mensuels transmis par les services de comptabilité des « administrations d'encaissements et paiements », et est remis, accompagné de pièces justificatives (42) à la Cour des

secondaires (stipulées à l'art. 147 de la L. C. P.) et les situations mensuelles des recettes et dépenses au compte de ces administrateurs, situations qui leur ont été communiquées par les services de comptabilité des « administrations d'encaissements et paiements ».

(42) Les pièces justificatives qui accompagnent ce compte général sont énumérées à l'art. 155 de la L. C. P. Conformément aux dispositions de cet article, les caissiers des « administrations d'encaissements et paiements » sont tenus de communiquer quotidiennement, une situation de

Comptes, dans le délai de 45 jours à partir de la fin du mois auquel il se réfère, afin d'en constater la conformité (art. 160 de la L. C. P.).

Le compte général annuel de l'administration des finances de l'Etat sera établi et imprimé dans le délai de trois mois à partir de la date de clôture de l'année financière. Ce compte général centralise toutes les recettes et paiements de l'Etat et des administrations publiques, pour lesquelles de semblables opérations ont été effectuées. C'est un compte de caisse et, par conséquent, il doit être présenté sous la forme fixée par l'art. 26 de la L. C. P., c'est-à-dire comporter les trois états suivants :

a) Situation centralisée au début de l'année financière (solde précédent en espèces).

b) Les recettes et paiements de tout genre, effectués au cours de l'année financière.

c) La situation à la fin de l'année financière (solde final en espèces).

Donc, le solde précédent, les recettes et les dépenses, le solde final.

Ce compte ainsi établi sera étayé par les comptes détaillés suivants :

A. Compte des recettes.

Ce compte comporte :

a) Les droits constatés à la charge des contribuables ;

b) Les encaissements effectués en vertu de ces droits ;

c) Les arriérés à encaisser.

caisse, à la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat et au service de comptabilité de l'« administration d'encaissements et paiements » intéressée. Le dernier alinéa de cet article stipule que « ces situations seront accompagnées, pour les recettes, des déclarations de versements et des souches de récépissés, émis ce jour même ; et pour les paiements, des ordonnances et mandats de paiements, avec leurs avis, payés ce jour-là ».

B. *Compte des dépenses.*

Ce compte, en récapitulant les résultats contenus dans les comptes d'exécution du budget de chaque ministère, comporte par ministère et par chapitre de budget :

- a) Les ordonnancements avisés ;
- b) Les paiements effectués en vertu de ces ordonnancements ;
- c) Les sommes à payer sur les ordonnancements.

C. *Compte de trésorerie.*

Ce compte comporte :

- a) Mouvement des fonds entre caisses ;
- b) Emission et retrait de Bons de Trésor ;
- c) Entrées et sorties effectuées par toutes les caisses des « administrations d'encaissements et paiements » pour le compte des autres administrations publiques ;
- d) Opérations relatives aux conversions d'emprunts de l'Etat ;
- e) Toute autre opération qui n'a aucun rapport avec le budget ou avec les autres services spéciaux.

D. *Compte des ressources spéciales.*

Ce compte comporte la situation annuelle de tous les paiements et encaissements auxquels des crédits extraordinaires spéciaux ont été destinés, c'est-à-dire :

- a) Les services des travaux qu'on couvre par des emprunts ou par des excédents ;
- b) Tous les autres services qui seront déterminés par des lois ou règlements (art. 161 de la L. C. P.).

SECTION III

Compte de la Dette publique de l'Etat.

En dehors des comptes généraux ci-dessus, la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat établit encore un compte spécial pour la Dette publique de l'Etat.

Ce compte comporte :

a) L'ensemble de la Dette publique au début de l'année financière ;

b) Les changements survenus au cours de l'année financière (Emprunts consolidés, emprunts contractés, amortissements, rachats, conversions) ;

c) L'ensemble de la Dette publique, à la fin de l'année financière.

Le compte de la Dette publique, ainsi établi, sera remis à la Cour des Comptes, accompagné du compte des opérations dans le pays et à l'étranger (art. 163 de la L. C. P.).

DEUXIÈME PARTIE

Le contrôle judiciaire.

Si le contrôle administratif est effectif, il n'en est pas moins critiqué. Il a ce grave défaut de manquer de publicité et de ne pouvoir assurer une objectivité parfaite. Le cumul de ces fonctions opposées, d'organe de contrôle budgétaire et d'exécutant du budget, par conséquent de juge et de partie, a déterminé la nécessité d'un deuxième degré de contrôle, confié à un organe autoritaire et indépendant, dégagé de toute pression, qui puisse vérifier avec objectivité les données présentées par les agents du pouvoir exécutif, et préparer ainsi l'exercice du contrôle suprême, attribution essentielle du Parlement.

Ce deuxième degré de contrôle, placé entre le contrôle administratif et le contrôle parlementaire, est exercé par la Cour des Comptes et comprend, à la fois, un droit de contrôle sur les opérations d'exécution budgétaire et un droit de juridiction sur les comptes des « manutenteurs ». C'est le contrôle judiciaire.

SECTION I^{re}

Aperçu historique sur la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes de Roumanie a été créée par la loi du 24 janvier 1864. Elle a remplacé le « Ministère de Contrôle », alors organisé selon le système russe, lequel man-

quait de l'objectivité nécessaire, du fait que souvent le titulaire de ce ministère était en même temps ministre des Finances.

L'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes ont été inspirés du système français, quant au contrôle postérieur des gestions. Ses membres étaient élus par la Chambre des députés, selon le procédé belge.

Au début, la composition de la Cour des Comptes était la suivante : un président, huit juges assesseurs, un procureur, un substitut, un greffier et le personnel de la chancellerie. La Cour était répartie en deux sections et délibérait, soit toutes sections réunies, soit par section. Pour délibérer valablement, il fallait dans le premier cas la présence de cinq membres au moins et dans le second d'au moins trois.

A part quelques transformations survenues au sujet du personnel, en 1874, 1884 et 1895. — à partir de cette dernière date les membres de la Cour sont désignés par le Ministère des Finances, — l'organisation de la Cour des Comptes est restée la même jusqu'à sa réorganisation, réalisée par la loi du 31 juillet 1929 (1), actuellement en vigueur avec de légères modifications.

La réorganisation de la Cour des Comptes est née du besoin de combler certaines lacunes et de corriger certains vices de fonctionnement. Le contrôle des finances publiques est devenu ainsi plus rigoureux. En effet, la rigueur de ce contrôle devint une nécessité impérieuse en raison du grand nombre d'infractions budgétaires commises pendant la période d'après-guerre.

(1) « La loi sur la réorganisation de la Haute Cour des Comptes » publiée au *Moniteur Officiel* du 31 juillet 1929, modifiée légèrement par les lois du 26 avril 1930, 24 décembre 1932 et 14 avril 1935.

La nouvelle loi organique de la Cour des Comptes maintint le caractère postérieur du contrôle exercé par la Cour, en instituant deux nouveaux degrés de contrôle judiciaire, l'un préventif, et l'autre concomitant à l'exécution du budget. On a donné ainsi à la Cour des Comptes la possibilité d'exercer un contrôle plus large et plus complet sur la gestion des finances publiques.

SECTION II

Les caractéristiques essentielles de la Cour des Comptes.

Sa composition et son fonctionnement actuels.

L'art. 86 de la récente Constitution (2) stipule : « Pour toute la Roumanie, il existe une seule Cour des Comptes », et l'al. 2 du premier article de la loi organique de la Cour dit : « La Cour des Comptes est une institution autonome, qui a le même rang que la Haute Cour de Cassation et jouit des mêmes droits. »

De ces textes, il ressort que la Cour des Comptes est une institution d'ordre constitutionnel, un organe unique et autonome, égal en rang et en droits à la Cour de Cassation.

Actuellement, ce tribunal administratif est composé par :

- 1° Les membres de la Cour ;
- 2° Le ministère public ;
- 3° Le personnel de contrôle et de vérification ;
- 4° Le secrétariat général.

Suivant l'art. 3 de sa loi organique, ce personnel est réparti comme suit :

(2) Art. 116 de la Constitution abrogée.

Les membres de la Cour sont au nombre de 17 : un premier président, 4 présidents de section et 12 conseillers.

Le ministère public est représenté par un procureur général et 4 procureurs de section.

Le personnel de contrôle et de vérification est composé de conseillers-contrôleurs (3), de 4 référendaires en chef, et de 66 référendaires et référendaires stagiaires.

Enfin, le secrétariat général de la Cour se compose d'un secrétaire général (4), de secrétaires, sous-secrétaires et du personnel nécessaire aux services de chancellerie et d'archives.

La Cour des Comptes, ainsi constituée, travaille répartie en sections. A cet effet, l'art. 15 de la loi énoncée ci-dessus, stipule la répartition de la Cour en quatre sections, chaque section étant composée d'un président, de trois conseillers, d'un référendaire en chef et de plusieurs référendaires et référendaires stagiaires.

La distribution des sièges par sections aux présidents et conseillers est décidée par la Cour, assemblée toutes sections réunies au début de chaque année judiciaire. A cette occasion, on procède également à la répartition par sections des référendaires. Quant, à la répartition des procureurs par sections, elle est une attribution du procureur général.

Pour maintenir une activité continue de la Cour, la composition des sections reste d'habitude la même. Pourtant, la loi laisse la possibilité à la Cour, de modifier, toutes sections réunies, la répartition des membres de la Cour et des référendaires, lorsque l'utilité d'une nouvelle répartition se fait sentir.

(3) Tout au plus un par ministère et par administration publique autonome.

(4) Assimilé aux référendaires en chef.

Les attributions des sections sont, en principe, identiques, et, seulement dans les cas exceptionnels, la Cour, siégeant toutes sections réunies, peut donner des attributions spéciales à une ou plusieurs de ses sections. A part les audiences habituelles de la Cour répartie en sections, ce tribunal siège donc aussi toutes sections réunies.

La convocation de la Cour des Comptes toutes sections réunies est : a) facultative ; ou b) obligatoire.

Elle est facultative pour des cas imprévus, et obligatoire pour certains cas expressément déterminés par la loi.

Avant de terminer l'esquisse de la composition et du fonctionnement de la Cour de Comptes, rappelons qu'il faut pour que ses délibérations et que ses décisions soient valables, en vertu de l'art. 17 de sa loi organique, qu'au moins trois membres de la Cour soient présents lorsqu'il s'agit de délibérations en section, et au moins neuf membres dans le cas où elle siège toutes sections réunies. Le même article prévoit qu'en cas d'égalité de voix à une audience de la Cour siégeant toutes sections réunies, la voix de celui qui occupe le fauteuil présidentiel est prépondérante. De plus, les décisions et les conclusions de la Cour doivent être prononcées à la majorité absolue des membres présents ; la minorité est tenue de formuler un avis motivé.

Enfin, signalons que les sections de la Cour ont leur président respectif ; ce dernier, lorsqu'il est absent, est remplacé par le conseiller le plus ancien. Lorsque la Cour siège toutes sections réunies, la présidence incombe au premier président qui, en cas d'empêchement, est suppléé par le président de section le plus ancien.

SECTION III

Les moyens par lesquels on assure la compétence, l'autorité et l'indépendance des membres de la Cour, du Parquet et du personnel de contrôle et de vérification.

Etant donné le rôle important que joue la Cour des Comptes dans le processus de contrôle de l'exécution du budget, sa loi organique stipule une série de dispositions appelées à assurer la compétence, l'autorité, l'indépendance et l'objectivité nécessaires aussi bien aux membres de la Cour et au Parquet, qu'au personnel de contrôle et de vérification. Ces dispositions sont les suivantes : conditions spéciales de nomination aux charges de la Cour ; assimilation de ces charges aux fonctions du corps judiciaire ; inamovibilité des titulaires de ces charges, et, enfin, stipulation de certains cas d'incompatibilité.

Les conditions spéciales de nomination à ces hautes fonctions ont pour objet d'assurer la compétence et l'autorité des personnes chargées de leur exécution. Il reste à savoir si les dispositions de la loi atteignent ce but si important.

§ 1. — LES CONDITIONS DE NOMINATION DES MEMBRES
DE LA COUR ET DU PARQUET.

Les membres de la Cour et du Parquet sont nommés par décret royal, sur proposition du ministre des Finances.

Toutes ces nominations devraient être faites sur recommandation ou sur avis de la Cour, statuant toutes sections réunies, comme on procède pour la nomination des présidents de section et des conseillers. Mais il en est différemment, car l'art. 5, al. 2 de la loi organique de la Cour

stipule que le premier président et les membres du Parquet sont nommés sans recommandation de la Cour.

Ce texte est critiquable non seulement parce qu'il supprime l'intervention de la Cour lors de la nomination à ces importantes fonctions, mais aussi parce qu'il ne précise pas si le premier président et le procureur général doivent être pris parmi les membres de la Cour ou du Parquet. En effet, le gouvernement a la possibilité de nommer à ces fonctions des personnes qui ne sont pas membres de la Cour. Ce procédé est peu satisfaisant, car il affaiblit l'autorité et l'indépendance de la Cour vis-à-vis du pouvoir exécutif, dont elle doit contrôler la gestion financière.

En ce qui concerne les conditions de nomination, la loi organique de la Cour ne prévoit aucune condition pour le choix du premier président. Par contre, elle stipule que les présidents de section soient choisis parmi les conseillers, et établit les conditions de nomination pour les conseillers et pour les procureurs.

Pour être nommé conseiller, il faut remplir deux sortes de conditions :

a) Capacité ;

b) Stage dans certaines fonctions publiques importantes (5) (administration, magistrature, université).

Ce procédé quoique recommandable, car il assure jusqu'à un certain point la compétence des personnes nommées à ces hautes fonctions, est critiquable parce qu'il permet la nomination de personnes en dehors de la Cour, et diminue ainsi la possibilité d'avancement des référendaires en chef au grade de conseiller. En effet leur avancement à ce grade

(5) Voir art. 5 et 6 de la loi sur la réorganisation de la Cour des Comptes.

est recommandable, car il est légalement reconnu et pleinement justifié. Dans ce but, M. le Prof. Virgile Madgearu a proposé qu'un tiers au moins des conseillers à la Cour soit recruté parmi les référendaires éminents et les membres de la Cour d'Appel (6).

Quant à la nomination au poste de procureur, elle a également lieu par décret royal sur proposition du ministre des Finances. On exige un stage déterminé comme magistrat, avocat, référendaire de 1^{re} classe ou dans une fonction supérieure de l'administration des finances publiques (7). Nous estimons que ce procédé est à même de garantir la compétence des membres du ministère public, à condition que la Cour puisse donner son avis lors de la nomination à ces fonctions.

§ 2. — LES CONDITIONS DE NOMINATION DU PERSONNEL DE CONTRÔLE ET DE VÉRIFICATION, ET DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL.

Nous avons vu que le personnel de contrôle et de vérification de la Cour des Comptes est représenté par des conseillers-contrôleurs et des référendaires. Ces derniers sont répartis en trois degrés : référendaires en chef, référendaires et référendaires stagiaires ; les référendaires à leur tour comprennent trois classes.

La nomination à ces fonctions se fait tout comme pour les membres de la Cour et du Parquet par décret royal sur proposition du ministre des Finances. Mais auparavant il faut obligatoirement la recommandation ou l'avis de la Cour des Comptes.

Comme les conditions de nomination des conseillers-

(6) *Drumul echilibrului bugetar*, p. 241.

(7) Voir art. 5, al. 8 et 9 de la loi citée.

contrôleurs sont identiques à celles établies pour les conseillers, les appréciations faites plus haut sur le système de nommer les conseillers s'appliquent également aux modalités de nomination des conseillers-contrôleurs.

En ce qui concerne la nomination aux fonctions de référendaires, elle a lieu par l'avancement des référendaires d'un grade inférieur, et la loi fixe les conditions de nomination pour le premier échelon, celui de référendaire stagiaire.

En principe, les référendaires stagiaires sont choisis par concours, et les candidats doivent remplir certaines conditions de capacité et d'âge (8).

La nomination au poste de référendaire stagiaire peut aussi avoir lieu directement, à titre exceptionnel, c'est-à-dire sans concours. En ce cas, les candidats doivent justifier, en dehors des conditions exigées pour pouvoir se présenter au concours, d'un stage dans l'administration générale des finances ou dans les services centraux de comptabilité des autres administrations publiques (9).

La façon de nommer les référendaires stagiaires est donc elle aussi critiquable. du fait que l'unique système de sélection des éléments méritoires — système qui consiste à faire subir aux candidats un concours rigoureux — peut être tourné. Néanmoins, il faut signaler que le législateur, en traçant des conditions spéciales pour les cas de nominations sans concours, a pris soin que ces conditions puissent garantir une meilleure sélection.

Enfin, la nomination au poste de secrétaire général de la Cour est faite par un choix parmi les référendaires de 1^{re} classe, tandis que le personnel pour la chancellerie et les

(8) Voir art. 8 de la loi citée.

(9) Minimum trois ans comme chef de bureau.

archives est désigné par le Ministère des Finances, sur avis de la Cour, conformément au statut des fonctionnaires publics.

* * *

Pour que le personnel de la Cour des Comptes jouisse de l'autorité, de l'indépendance et de l'objectivité nécessaires, sa loi organique stipule :

1° L'assimilation de toutes les fonctions exercées par les membres de la Cour et du Parquet, du personnel de contrôle et de vérification, et du secrétaire général, aux grades des membres de la Cour de Cassation, des Cours d'Appel et des Tribunaux (10) ;

2° L'inamovibilité des titulaires de ces fonctions (11) ;

3° L'incompatibilité de ces fonctions avec :

a) le mandat législatif et les fonctions publiques de toute nature, qu'on y ait accédé par nomination ou par élection ;

b) les professions libérales ;

c) la qualité de directeur, administrateur-délégué, membre du conseil d'administration ou censeur de sociétés privées ou d'une institution quelconque, soumises au contrôle de la Cour (12).

Dans le même but, on a également décidé que les membres de la Cour et du Parquet :

a) ne pourront être parents ou alliés entre eux jusqu'au quatrième degré inclusivement ;

b) ne pourront être intéressés ni directement, ni indi-

(10) Cette assimilation touche tant au grade qu'aux émoluments avec tous les accessoires. (Voir art. 69 de la loi sur la réorganisation de la Cour des Comptes.)

(11) Sauf pour les référendaires stagiaires qui bénéficient seulement de la stabilité (art. 4 de la même loi).

(12) Art. 13 de la loi sur la réorganisation de la Cour des Comptes.

rectement dans une affaire soumise au contrôle de la Cour et ne pourront être mandataires d'une entreprise de ce genre ;

c) ne pourront participer à des enquêtes sur les affaires qui doivent être soumises au contrôle de la Cour, au cas où un parent ou un allié, jusqu'au quatrième degré inclus, y serait intéressé (13).

Quant à la récusation d'un membre de la Cour, elle peut être invoquée : a) par lui-même, b) par une partie, ou c) par le ministère public. La section de la Cour dont fait partie le membre récusé a qualité pour décider sur la demande (14).

SECTION IV

Les attributions de la Cour des Comptes.

La Constitution, la loi sur la comptabilité publique et la loi organique de la Cour des Comptes lui donnent les attributions suivantes :

1^o Attributions de contrôle ;

2^o Attributions contentieuses.

§ 1. — ATTRIBUTIONS DE CONTRÔLE.

Nous avons signalé qu'à son origine, les attributions de contrôle de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget se sont bornées à l'exercice d'un contrôle postérieur et, par conséquent, incomplet et inefficace.

Plus tard, comme on sentait de plus en plus la nécessité d'un contrôle préventif par un organe indépendant, on a discuté dès 1895, lors des débats provoqués par la modifica-

(13) Art. 12, al. 1 et 2 de la loi citée.

(14) *Idem*, al. 3.

tion de la loi organique de la Cour, l'extension de ses attributions de contrôle. On a proposé, à cet effet, l'instauration d'un contrôle similaire sur les dépenses publiques. Comme cette proposition n'a pas trouvé l'accueil qu'elle méritait chez les parlementaires, l'idée d'introduire le contrôle préventif des dépenses a été abandonnée.

Après la guerre, le besoin d'un contrôle budgétaire aussi rigoureux que possible est devenu un problème capital et a déterminé la réorganisation du contrôle des recettes et des dépenses publiques. D'ailleurs, le renforcement du contrôle budgétaire a paru être un moyen de redressement des finances publiques, et une barrière contre l'esprit de dissipation, ainsi que contre les abus qui caractérisaient cette époque.

Parmi les moyens appelés à assurer le fonctionnement d'un contrôle rigoureux, l'instauration du contrôle préventif fut le premier. Dès 1923, on le prévoit dans la Constitution votée cette année-là. Mais, comme nous le savons, ce contrôle n'a été effectivement organisé qu'en 1929, année pendant laquelle on a voté la nouvelle loi sur la comptabilité publique et la loi sur la réorganisation de la Cour des Comptes.

Par cette dernière loi, les anciennes attributions de la Cour des Comptes ont été maintenues. On y a introduit trois nouveaux degrés de contrôle judiciaire sur les opérations d'exécution du budget : un contrôle préventif, un autre concomitant à l'exécution du budget, et enfin un contrôle postérieur. Ce dernier, est d'ailleurs différent du contrôle postérieur qui existait antérieurement et qui a été réorganisé.

En effet, on distingue :

1° Le contrôle préventif sur les engagements et ordonnancements de dépenses et sur les revenus publics.

2° Le contrôle concomitant à l'exécution du budget, exercé sur les actes de liquidation des engagements de dépenses.

3° Le contrôle postérieur, qui est de deux sortes :

a) Le contrôle postérieur des dépenses ; et

b) Le contrôle postérieur des comptes de gestion.

Indépendamment du contrôle que la Cour des Comptes exerce au cours de l'exécution du budget, son rôle consiste également dans la continuation de la préparation des documents nécessaires à l'exercice du contrôle parlementaire, ceci par l'examen et la vérification des comptes établis par les agents du pouvoir exécutif.

En dehors de ses attributions de contrôle, la Cour a aussi des attributions judiciaires.

Lorsque dans l'exercice de ses attributions de contrôle la Cour constate certaines irrégularités, elle s'en saisit immédiatement comme Cour de Justice, afin de prendre des sanctions contre ces irrégularités, en établissant la responsabilité des gestionnaires coupables.

Le rôle de la Cour des Comptes comme organe de contrôle est donc le suivant :

a) Exercer un triple contrôle sur l'exécution du budget : préventif, concomitant et postérieur ;

b) Se saisir comme Cour de Justice des irrégularités constatées en vue de les sanctionner ;

c) Continuer l'œuvre de préparation du contrôle parlementaire, œuvre commencée par les organes administratifs.

A) *Le contrôle préventif des engagements et ordonnancements de dépenses et des revenus publics.*

Le contrôle préventif des engagements et ordonnancements de dépenses et des revenus publics est, conformément aux dispositions de l'art. 19, al. a de sa loi organique, une attribution de la Cour des Comptes.

Nous considérons cette attribution de la Cour des Comptes comme un contrôle mixte, étant donné que le premier organe chargé de son exercice, — le conseiller-contrôleur — bien que faisant partie de la Cour, exerce ses fonctions, comme nous l'avons vu, sous l'autorité directe du Ministère des Finances. C'est pour cette raison que la manière d'exercer ce contrôle a été exposée dans la partie réservée au contrôle administratif. (Le contrôle préventif-financier.)

Cette fois-ci nous rappellerons seulement que ce contrôle appartient également à la Cour des Comptes, laquelle conserve en la matière son caractère d'organe suprême.

Ce rôle de la Cour étant rappelé, nous continuons par l'exposé des deux autres degrés de contrôle judiciaire.

B) *Le contrôle concomitant à l'exécution du budget exercé sur les actes de liquidation des engagements de dépenses.*

L'art. 19, al. b de la loi organique de la Cour stipule que la Cour des Comptes, comme organe suprême de contrôle, « vérifie les pièces justificatives des ordonnancements reçues par les services de comptabilité des ordonnateurs primaires et secondaires, au fur et à mesure de leur arrivée ».

L'exercice de cette attribution de la Cour est facilité par

l'obligation imposée par les art. 126 et 127 de la L. C. P. aux services de comptabilité des ordonnateurs primaires et secondaires, que nous avons signalée lorsque nous avons exposé le contrôle préventif de la régularité des titres, exercé lors du paiement d'une dépense par l'agent du Trésor public.

Nous avons démontré que les dispositions de ces articles obligent les services de comptabilité des ordonnateurs primaires et secondaires à émettre, en même temps que l'inscription des ordonnances et mandats de paiement, un avis en double exemplaire.

Nous avons indiqué le rôle joué par l'un de ces exemplaires, lorsque nous avons exposé les modalités par lesquelles l'agent du Trésor public s'assure de la régularité des titres présentés par un tiers, avant d'acquitter une dépense.

Nous avons signalé également que le deuxième exemplaire de l'avis émis est transmis à la Cour des Comptes.

Le but dans lequel on transmet à la Cour des Comptes ce deuxième exemplaire de l'avis est l'exercice du contrôle de la légalité des pièces, en vertu desquelles on a émis l'ordonnance ou le mandat de paiement correspondant à l'avis en question.

Il s'agit, en effet, d'un contrôle des liquidations des engagements de dépenses, contrôle qui vient compléter le contrôle préventif des engagements et ordonnancements de dépenses.

Par conséquent, il y a lieu de distinguer entre le contrôle des pièces justificatives des ordonnances de paiement, et un autre contrôle relatif aux pièces justificatives des mandats de paiement.

A cet effet, les services centraux de comptabilité des ordonnateurs primaires « sont obligés d'établir quotidiennement un bordereau récapitulatif de tous les avis de la jour-

née, et de l'adresser, aux fins de vérification, à la Cour des Comptes, accompagné de toutes les pièces justificatives»(15). Comme en même temps l'autre exemplaire de l'avis part, nous l'avons vu, chez l'agent-payeur, la Cour des Comptes exerce son contrôle sur les pièces au moment du paiement de l'ordonnance. Dans le cas où ces documents ne sont pas valables, c'est-à-dire ne sont pas conformes aux dispositions légales, la Cour peut arrêter le paiement des ordonnances émises sur la base de ces actes illégaux.

La situation n'est toutefois pas analogue lorsqu'il s'agit du contrôle des pièces justificatives des mandats de paiement, car ceux-ci ne parviennent pas à la Cour des Comptes immédiatement après leur émission. Ainsi, pour les exemplaires des avis émis par les services de comptabilité des ordonnateurs secondaires et destinés à la Cour des Comptes, « on établira, le 15 et à la fin de chaque mois, un bordereau récapitulatif de tous les avis des mandats de paiement et on le remettra, accompagné de toutes les pièces justificatives, à la Cour des Comptes, à fin de vérification » (16). Par conséquent, le contrôle des pièces justificatives, en vertu desquelles on émet les mandats de paiement, est exercé par la Cour avec un retard de 15 jours au minimum.

La Cour des Comptes en recevant ces documents les vérifiera également sous le rapport de leur légalité, et veillera en même temps à ce que l'ordonnateur secondaire ait émis le mandat dans les limites du crédit délégué. La Cour a connaissance de cette délégation par l'avis de l'ordonnance de délégation, avis qui lui est communiqué par l'organe comptable de l'ordonnateur primaire.

(15) Art. 126, al. 4 de la L. C. P.

(16) Art. 127, al. 4 de la L. C. P.

Si, au moment de la vérification des pièces parvenues à la Cour des Comptes et trouvées par elle illégales, l'ordonnance ou le mandat de paiement ont déjà été acquittés, la Cour prendra des mesures pour châtier les ordonnateurs coupables d'émission irrégulière d'ordres de paiement.

Le rôle de ce contrôle est donc bien défini : il est une garantie du paiement des dépenses en vertu des documents établis légalement.

C) *Le contrôle postérieur.*

a) *Le contrôle postérieur des dépenses.*

La direction de la Comptabilité Générale de l'Etat exerce — nous l'avons vu — un contrôle postérieur sur les paiements effectués en vertu des ordonnances et mandats de paiement qu'elle reçoit des services de caisses. Cette vérification une fois faite, le contrôle administratif postérieur des dépenses se trouve achevé et ces ordres de paiement sont transmis à la Cour des Comptes, pour être contrôlés de nouveau par celle-ci, qui collationne les ordonnances et les mandats de paiement acquittés avec les avis respectifs, parvenus antérieurement à la Cour, et établit la responsabilité des agents coupables d'un paiement illégal.

b) *Le contrôle postérieur des comptes de gestion.*

Nous avons vu plus haut que les comptes de gestion sont « individuels » ou « généraux », selon qu'ils sont établis par chaque administrateur ou « manuteneur », ou par la direction de la Comptabilité Générale de l'Etat. Tous ces comptes sont transmis à la Cour des Comptes pour qu'elle les contrôle, en certifiant leur exactitude, à l'exception des

comptes individuels des « manutenteurs » sur lesquels la Cour se prononce en tant qu'organe judiciaire.

Ce contrôle permet à la Cour de formuler ses déclarations de conformité et de rédiger son mémoire, documents par lesquels elle saisit les représentants de la nation de la manière dont elle a rempli son mandat de préparation du contrôle parlementaire.

c) Déclarations de conformité et mémoire de la Cour des Comptes.

« Les déclarations de conformité sont les situations définitives de l'exécution du budget et de la gestion des finances de l'Etat, constatées par la Cour des Comptes, après collationnement des données résultant de son propre contrôle avec les données contenues dans les comptes que doivent arrêter les administrateurs, et avec les comptes généraux que le Ministère des Finances est tenu à lui soumettre (17). »

On distingue deux sortes de déclarations de conformité : les unes sont générales et les autres spéciales.

La procédure à suivre pour formuler ces déclarations est fixée par la loi organique de la Cour, dans les art. 42 à 45, de la manière suivante :

Tout d'abord, la Cour prononce une déclaration générale de conformité sur le compte général de gestion de l'administration des finances publiques.

Cette première déclaration est formulée à la suite de la confrontation des résultats constatés par les décisions prononcées lors des arrêts sur les comptes de gestion de tous les caissiers de l'Etat pour toute l'année financière, avec le

(17) L. Grigorescu. *Controlul finantelor publice*. Bucarest 1936, p. 308.

compte général de gestion de l'administration des finances de l'Etat.

Les travaux préparatoires sont exécutés par une commission formée par les présidents des quatre sections de la Cour. La commission communiquera au premier président par un rapport général le résultat de ces collationnements. Le premier président saisira la Cour qui, siégeant toutes sections réunies, rendra la première déclaration de conformité.

En dehors de cette déclaration, la Cour rendra aussi une deuxième déclaration générale de conformité sur le compte général d'exécution du budget.

Avant de prononcer cette dernière, la Cour rend deux déclarations spéciales de conformité. L'une sur le compte des recettes et l'autre sur le compte des dépenses de chaque ministère séparément. Ces déclarations spéciales sont prononcées après que le contrôle a été exercé par la Cour sur tous les comptes des services chargés de l'administration des recettes, et sur toutes les pièces qui concernent l'engagement, l'ordonnancement et le paiement des dépenses de l'Etat pendant l'exercice entier. Ce contrôle achevé, la Cour procède au prononcé de ces déclarations, par la confrontation du résultat obtenu avec les comptes d'exécution des budgets des ministères.

Outre ces deux déclarations spéciales, la Cour rend une troisième déclaration spéciale sur le compte annuel de la Dette publique.

Ce n'est qu'après le prononcé de la déclaration générale et des déclarations spéciales sus-énoncées que la Cour rend la deuxième déclaration générale sur le compte général d'exécution du budget. A cet effet, les présidents des quatre sections se réunissent en commission, afin de confronter tous

les résultats constatés par la Cour avec les données contenues dans le compte général d'exécution du budget de l'Etat.

Cette commission concentrera, à la fois, toutes les observations que la Cour a formulées lors de l'exercice de ses attributions de contrôle, ainsi que tous les visas de contrôle préventif-financier accordés par le Conseil des ministres en dépit des avis des conseillers-contrôleurs et de la Cour des Comptes. Le résultat constaté à la suite de ces collationnements sera consigné dans un rapport, qui sera remis au premier président pour être présenté à la Cour. Celle-ci, siégeant toutes sections réunies, en discutera et rendra ensuite la deuxième déclaration générale de conformité sur le compte général d'exécution du budget. C'est la dernière déclaration de conformité de la Cour.

Les deux déclarations générales de conformité représentent les documents préparatoires au contrôle parlementaire et seront transmises à cet effet à la Chambre des députés (18). Simultanément, elles seront publiées au *Moniteur Officiel*, et on remettra un exemplaire de cette publication au Ministère des Finances, accompagné du mémoire de la Cour, afin qu'on puisse préparer le projet de loi relatif à la régularisation définitive du budget. La publication au *Moniteur Officiel* de ces déclarations est d'une utilité capitale, car elle fournit à l'opinion publique la possibilité de prendre connaissance du résultat du contrôle judiciaire du budget.

Les déclarations générales de conformité sont communi-

(18) Les déclarations spéciales de conformité ne sont pas remises à cette Assemblée, car elles représentent les éléments préparatoires à la déclaration générale de conformité sur le compte général d'exécution du budget.

quées à la Chambre des députés, accompagnées d'un mémoire de la Cour.

Ce document est d'une importance primordiale.

Il comporte :

a) Les observations de la Cour relatives aux comptes des ministères ;

b) Les infractions aux règles budgétaires, constatées par la Cour pendant l'accomplissement de ses attributions de contrôle ;

c) Les défauts de la législation financière actuelle et les avis de la Cour quant aux réformes ou améliorations qu'elle juge nécessaire d'apporter au système financier en vigueur.

La Cour des Comptes, avant de soumettre son mémoire annuel à la Chambre des députés, le communiquera aux ministères par les soins du ministre des Finances, afin que les divers Départements puissent répondre aux observations de la Cour.

Seulement lorsque les réponses des ministères sont parvenues à la Cour, celle-ci soumettra son mémoire à la Chambre des députés, en y joignant les réponses obtenues, ainsi que la liste de tous les visas de contrôle préventif financier accordés par le Conseil des ministres. En même temps, la Cour fera procéder à la publication de tous ces documents au *Moniteur Officiel* (art. 46 de la loi organique de la Cour).

Le mémoire annuel de la Cour des Comptes, une fois achevé, « est une véritable leçon de science budgétaire en même temps qu'un document précieux pour l'histoire de nos budgets » (19).

(19) Edgard ALLIX, *op. cit.*, p. 425.

§ 2. — ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES DE LA COUR DES COMPTES.

A) *Sa compétence.*

La Cour des Comptes, en tant qu'organe de contentieux, est un tribunal spécial administratif, jugeant aussi bien en première instance, qu'en dernier ressort, et également comme juridiction d'appel.

En ce qui concerne sa compétence, elle est exceptionnelle aussi bien *ratione materiae*, que *ratione personnae*. La Cour des Comptes a, comme tout autre tribunal, le droit de se prononcer elle-même à ce sujet, et de se déclarer compétente ou incompétente, suivant le cas.

La compétence de la Cour des Comptes est exceptionnelle quant aux choses, car les textes légaux établissent avec précision et d'une manière limitative sa compétence à ce point de vue.

Ainsi, la Cour des Comptes juge en première et dernière instance :

1^o Les comptes de gestion des « manutenteurs » de deniers, valeurs et matériaux publics (20) ;

2^o Les avances non justifiées à temps ;

3^o Les infractions aux dispositions de la loi sur la comptabilité publique commises par tout fonctionnaire public ;

4^o Les demandes de dégagements de garanties des « manutenteurs » de deniers publics, ainsi que les demandes de prescriptions des « débits ».

(20) A part ceux qui sont de la compétence d'autres instances, suivant les lois spéciales, et également ceux pour lesquels la Cour des Comptes est compétente comme instance d'appel (Voir l'art. 21 de la loi sur la réorganisation de la Cour des Comptes).

Enfin, comme instance d'appel, la Cour juge les appels stipulés par l'art. 25 de sa loi organique.

La compétence de la Cour des Comptes quant aux personnes est également exceptionnelle, car seulement les personnes expressément énumérées dans sa loi organique sont justiciables de cette juridiction spéciale. Ces personnes sont, en l'espèce, tous les fonctionnaires publics et notamment tous les administrateurs, — à part les ministres — comptables et « manutenteurs », dans la mesure où ils administrent, passent dans les écritures ou manient des deniers, valeurs ou matériaux publics.

La compétence de la Cour des Comptes en Roumanie comporte également le jugement des comptes des « manutenteurs », ainsi que l'établissement de la responsabilité des agents d'exécution budgétaire, en cas d'infraction à la loi sur la comptabilité publique. Bien qu'exceptionnelle, cette compétence est encore assez étendue, en comparaison avec celle des Cours des Comptes d'autres pays, comme par exemple la Cour des Comptes de France, dont les attributions de contentieux se réduisent à statuer sur les comptes (21).

Parmi les attributions contentieuses de la Cour des Comptes en première et dernière instance, la plus importante est le jugement des comptes de gestion des « manutenteurs ».

Comme cette attribution essentielle de la Cour intéresse particulièrement la présente étude, nous allons nous y arrêter, en signalant la procédure à suivre devant la Cour des Comptes, lors du jugement de ces comptes.

(21) « La Cour juge les comptes et ne juge pas les comptables. » (Règle imposée par l'art. 11 de la loi du 16 septembre 1807, reproduite par l'art. 375 du décret du 31 mai 1862.) Edgard ALLIX, *op. cit.*, p. 416.

a) *La compétence de la Cour des Comptes
en première et dernière instance.*

*Le jugement des comptes de gestion des « manutenteurs »,
La procédure à suivre.*

La procédure à suivre devant la Cour des Comptes dans le cas de jugement des comptes de gestion des « manutenteurs » de deniers, valeurs et matériaux publics comprend les quatre phases suivantes :

- 1) Présentation des comptes ;
- 2) Distribution des comptes ;
- 3) Vérification des comptes ;
- 4) Jugement des comptes.

1) *Présentation des comptes.* La Cour est saisie spontanément du jugement des comptes, en vertu de l'obligation de tous les « gestionnaires-manutenteurs » justiciables de ce tribunal administratif, de déposer périodiquement à son greffe, dans les délais stipulés par la loi, leurs comptes personnels de gestion.

Pour permettre de contrôler leur remise dans les délais prévus par la loi, le procureur général de la Cour sera immédiatement avisé de leur arrivée, afin que leur dépôt soit régularisé dans un registre contenant les noms de tous les gestionnaires tenus à présenter leurs comptes de gestion à la Cour. Grâce à ce registre, le procureur général peut surveiller la ponctualité des gestionnaires touchant le dépôt des comptes.

Pour assurer une présentation régulière de ces comptes, la loi prévoit des sanctions contre ceux qui négligent de les déposer dans les délais requis.

Les gestionnaires qui déposent les comptes au greffe de la Cour auront soin que ces comptes soient en état d'exa-

men, c'est-à-dire qu'ils correspondent à certaines conditions formelles, de manière qu'au cas où ils ne satisferaient pas à l'opération de vérification, l'accomplissement de ces conditions ne causât aucun retard.

Pour qu'un compte soit en état d'examen, il doit être :

a) Etabli conformément aux dispositions de l'art. 26 de la L. C. P. ;

b) Appuyé des pièces justificatives ;

c) Daté et signé par le titulaire de la gestion (22) ;

d) Vérifié et certifié par les organes du contrôle administratif.

2) *Distribution des comptes.* Une fois les comptes déposés au greffe de la Cour, on les présente au premier président pour qu'il les répartisse parmi les sections de la Cour.

A leur tour, les présidents de section, en collaboration avec les référendaires en chef, répartiront entre les référendaires de la section les comptes qui leur sont parvenus, ainsi que les pièces justificatives qui les accompagnent.

Enfin, les référendaires procéderont à leur vérification sous la surveillance des référendaires en chef et assistés des référendaires stagiaires.

3) *Vérification des comptes.* La vérification des comptes est donc l'œuvre des référendaires. Le travail auquel se livre un référendaire lors de la vérification d'un compte comprend :

a) L'examen du compte ;

b) La rédaction d'un rapport.

(22) En cas de décès ou d'empêchement absolu du titulaire, le compte de gestion est signé par un suppléant, qui, comme nous l'avons relaté plus haut, arrête cependant le compte au nom du titulaire.

L'examen d'un compte en vue de sa vérification ne commence que lorsque le référendaire s'est assuré de l'accomplissement des formes légales auxquelles est soumis un compte en état d'examen.

En passant à son examen, l'organe de vérification s'assurera :

- a) De l'exactitude et de la légalité des opérations inscrites dans le compte ;
- b) De la justification de ces opérations par la production de pièces ;
- c) De la validité de ces documents.

Le résultat de ces vérifications sera consigné dans un rapport motivé, rédigé séparément pour chaque compte vérifié.

Suivant les dispositions de l'art. 33, al. 2 de la loi organique de la Cour des Comptes, ces rapports contiendront les observations des référendaires sur :

- a) La légalité des opérations passées en compte ;
- b) La validité des pièces présentées ;
- c) Les défauts de comptabilité ;
- d) Tout autre point de vue que le référendaire jugera utile de faire connaître à la Cour.

Les rapports des référendaires, ainsi rédigés, sont remis à la section en question, pour que le président de section ou un conseiller délégué à cet effet les examine.

L'art. 35 de la loi organique de la Cour prévoit les obligations du président de section ou du conseiller délégué, lors de l'examen des rapports des référendaires.

Il doit constater :

- a) Si le travail a été effectué consciencieusement ;
- b) Si les défauts signalés sont fondés.

La vérification des comptes achevée, phase finale de la

procédure préalable à leur jugement, la Cour passe alors à l'exercice de cette importante attribution.

4) *Jugement des Comptes*. De l'exposé ci-dessus, il résulte qu'un compte, avant d'être soumis au jugement de la Cour, est l'objet d'une instruction écrite, représentée par les deux vérifications successives du référendaire et du conseiller-rapporteur. A la suite de cette dernière vérification, le conseiller-rapporteur remet un rapport au président de la section en question.

Le président de section prend connaissance des rapports du référendaire et du conseiller-rapporteur et fixe la date du jugement. En même temps, il saisira de l'affaire le Parquet de la Cour, pour que le procureur en prenne connaissance et puisse formuler ses conclusions, qui doivent être déposées pour le jugement de chaque compte.

A la date fixée, le référendaire-rapporteur présente son travail en audience.

La procédure du jugement d'un compte commence obligatoirement par la lecture des rapports du référendaire et du conseiller-rapporteur.

En principe, le jugement des comptes a lieu sans qu'on cite les parties. On procède néanmoins à cette citation, à titre exceptionnel, dans les deux circonstances suivantes :

a) Lorsque des irrégularités ou des illégalités ont été constatées par les référendaires-rapporteurs à la charge des gestionnaires ;

b) Lorsque les organes du contrôle administratif ont constaté des déficits ou des irrégularités dans la gestion d'un « manutenteur ».

Dans ces deux cas, les parties, c'est-à-dire le titulaire du compte de gestion et l'administration intéressée, sont citées

par les agents administratifs ; mais la Cour peut statuer en l'absence des parties légalement citées.

Après avoir examiné les rapports et entendu les conclusions du Parquet et, éventuellement, des parties, la Cour prend l'avis du référendaire-rapporteur, avis de caractère obligatoire mais consultatif, et puis passe au vote. Les conseillers votent à tour de rôle, dans l'ordre de la nomination, en commençant par le plus récemment nommé (23). Enfin, le président prononcera la décision de la Cour en audience publique.

La Cour des Comptes en jugeant les comptes de gestion des « manutenteurs » établit également leur responsabilité. Par conséquent, dans une décision prononcée sur un compte de gestion, la Cour doit constater :

- a) Si le gestionnaire est quitte ; ou
- b) Si le gestionnaire est en déficit.

Dans le premier cas, la Cour émettra une décision de décharge définitive, et dans l'autre, elle rendra une décision de condamnation contre le gestionnaire, qui sera tenu de couvrir le déficit constaté, ainsi que les intérêts légaux calculés à partir du jour auquel ce déficit s'est produit.

b) *La compétence de la Cour des Comptes
comme instance d'appel.*

Parmi les appels jugés par la Cour des Comptes, ceux qui intéressent le plus la présente étude sont les appels des gestionnaires chargés seulement de la perception des re-

(23) Art. 36 de la loi sur la réorganisation de la Cour des Comptes.

cettes, contre les décisions des organes supérieurs dont ils dépendent. Il s'agit des « percepteurs de circonscription ».

L'art. 24 de la L. C. P. établit une responsabilité générale de tous les gestionnaires chargés de la réalisation des « débits » et cette responsabilité joue devant les organes supérieurs dont ils dépendent.

Les « percepteurs de circonscription » font partie de cette catégorie de gestionnaires. En cas de non-réalisation, ils sont tenus de fournir la preuve que cette situation n'est pas une conséquence de leur négligence, en justifiant de l'application de tous les degrés de poursuite établis par la loi « sur la perception et la poursuite des revenus publics ». Si la non-réalisation de ces « débits » est la conséquence d'une négligence manifeste, l'agent du Trésor public restera responsable de toutes les sommes non encaissées à la date de leur exigibilité.

Comme les « percepteurs d'agences » n'arrêtent pas des comptes de gestion propres, leur gestion est comprise dans celle du percepteur de la circonscription dont ils dépendent, de sorte que ce dernier reste responsable de toute la gestion de sa circonscription (24). Par conséquent, seul le « percepteur de circonscription » est tenu d'arrêter tous les ans un compte de gestion, tandis que les « percepteurs d'agences » restent solidairement responsables de leur gestion vis-à-vis du percepteur de leur circonscription (25).

Ces comptes de gestion des « percepteurs de circonscription » sont jugés par les « administrateurs d'encaissements et paiements » dont ils dépendent, lesquels en les vérifiant,

(24) Art. 28 de la « loi sur la réorganisation des services extérieurs de constatation, de perception et de contrôle des impôts », en date du 1^{er} janvier 1933.

(25) Art. 32 de la loi citée.

prononceront, en première instance des décisions de décharge ou de condamnation. Donc, les « administrateurs d'encaissements et paiements » exercent également une fonction juridique sur les comptes de gestion des « percepteurs de circonscription », en plus du contrôle hiérarchique signalé lors de l'exposé sur le contrôle administratif confié aux organes d'inspection et de vérification.

Les décisions de condamnation, prononcées par les « administrateurs d'encaissements et paiements » lors de la vérification des comptes de gestion des « percepteurs de circonscription » peuvent être attaquées ensuite par ceux-ci par voie d'appel devant la Cour des Comptes, qui se prononcera sur les irrégularités qui ont déterminé ce jugement.

B) Les décisions de la Cour des Comptes.

Les résultats de l'exercice des attributions de contentieux de la Cour des Comptes, tant en première instance qu'en dernier ressort, comme à titre d'instance d'appel, sont constatés par des actes judiciaires dénommés décisions.

Ces actes comportent deux parties :

- a) Exposé des faits et concordance avec les textes des lois ;
- b) Conclusions de la Cour.

Les décisions de la Cour ainsi rédigées, datées et signées par les membres de la Cour qui ont pris part au jugement, sont contresignées par le référendaire qui en a fait la rédaction.

Valeur des décisions de la Cour des Comptes.

Les décisions de la Cour des Comptes sont exécutoires et jouissent de l'autorité de la chose jugée.

Leur caractère exécutoire est motivé par la nécessité d'assurer par une procédure aussi expéditive que possible —

la réparation du préjudice matériel subi par l'Etat et qu'elles ont constaté. Par conséquent, toute voie d'attaque — ordinaire ou extraordinaire — ne peut suspendre l'exécution des décisions de condamnation prononcées par la Cour. Ces décisions deviennent aussitôt un titre légal et définitif de poursuite.

L'exécution de ces décisions est confiée aux agents du fisc, conformément aux dispositions de la loi « sur la perception et la poursuite des revenus publics ». La Cour saisit les agents du fisc par l'entremise du procureur général, qui ordonne l'inscription des sommes dues aux « débits » des organes de poursuite et de perception.

Pour pouvoir contrôler la réalisation des « débits » issus de ces décisions, le procureur général de la Cour tiendra un journal de toutes les décisions de condamnation et communiquera à la Cour des Comptes, à la fin de chaque année, les résultats obtenus et les raisons qui en ont empêché l'exécution (26). Ces motifs seront mentionnés par la Cour dans son mémoire annuel, ce qui donne la possibilité aux représentants de la nation de se rendre compte dans quelle mesure les dommages causés à l'Etat sont réparés.

En ce qui concerne le caractère d'autorité de la chose jugée des décisions de la Cour, il peut être invoqué autant de fois qu'on constatera une identité d'objet, de cause et de partie.

C) *Voies de recours* *contre les décisions de la Cour des Comptes.*

Rappelons que la Cour des Comptes juge tant en première instance qu'en dernier ressort, et comme instance d'appel.

(26) Art. 66 de la loi sur la réorganisation de la Cour des Comptes.

Les décisions de la Cour des Comptes rendues dans le premier cas sont sujettes à la révision et au recours en Cassation, et celles rendues en appel sont seulement susceptibles de recours en Cassation.

1. *Révision.*

La révision est la voie par laquelle on demande à la Cour des Comptes de revenir sur sa décision.

Examinons qui est qualifié pour demander la révision d'une décision de la Cour, pour quelles causes, dans quel délai elle doit être introduite et quelle est la procédure propre à cette voie de recours.

a) La révision des décisions rendues par ce haut tribunal administratif peut être demandée par les parties intéressées, les gestionnaires, leurs héritiers ou garants, et enfin, par le procureur général de la Cour, ou d'office par la Cour (27).

b) Les motifs qui peuvent amener à la recevabilité de la révision d'une décision de la Cour des Comptes dépendent des parties qui sont en droit d'attaquer par cette voie une pareille décision de la Cour.

Ainsi, les parties intéressées, les gestionnaires, leurs héritiers et garants, peuvent demander la révision d'une décision de la Cour des Comptes, « pour erreur de fait ou découverte de pièces qui n'étaient pas prises en considération au moment du jugement » (28).

Pour préciser ces motifs, nous citons ci-dessous l'interprétation que la Cour a donnée de ce texte de loi (29).

« Les textes sus-énoncés (art. 47 et 50 de la loi sur la Cour

(27) Art. 50, de la loi citée.

(28) *Idem*.

(29) Décision de la Cour des Comptes, III^e section, n^o 1558, 1933.

des Comptes) doivent être complétés par les dispositions de droit commun, contenues dans l'art. 290 de Proc. Civ., bien que la loi sur la réorganisation de la Haute Cour des Comptes soit postérieure à la Procédure Civile, en ce sens que les erreurs de fait et les documents écrits, présentés au moment du jugement de l'affaire, ne peuvent être les mêmes déjà examinés une fois dans la décision dont on demande la révision, car, dans le cas contraire, on violerait le principe de l'autorité de la chose jugée.

« Par conséquent, celui qui demande la révision doit soit produire des preuves nouvelles (pièces justificatives) qui n'ont pu être présentées à cause d'un cas de force majeure ou pour toutes autres causes justifiées, soit démontrer que les pièces en vertu desquelles la condamnation avait été prononcée étaient fausses ou tout au moins erronées, au moment du prononcé de la décision. Quant aux pièces qui n'étaient pas prises en considération au moment où l'on a statué sur l'affaire, elles doivent être de nature telle, qu'il ressorte de leur examen une contradiction flagrante entre la solution donnée par la décision et leur teneur. »

Mais la révision des décisions de la Cour peut être aussi demandée, comme nous l'avons dit, par le procureur général ou par la Cour elle-même. Ainsi, le procureur général peut demander la révision pour des erreurs de fait, pour des omissions doubles ou écritures fausses, ou, enfin, pour des pièces dont on n'a pas tenu compte au jugement et au prononcé de la décision contre laquelle est formée la révision.

Quant aux causes pour lesquelles la Cour peut être saisie d'office d'une demande en révision, ce sont celles énumérées plus haut, c'est-à-dire toutes celles qui peuvent être invoquées, tant par les parties intéressées, que par le procureur général.

c) En ce qui concerne le délai de révision, pour les parties intéressées et pour le procureur général, il est de six mois à partir de la date de la communication de la décision. Ce délai est illimité pour les révisions d'office. La Cour a ainsi la possibilité de demander n'importe quand la révision d'une décision prononcée par elle.

d) Enfin, la procédure à suivre pour cette voie de recours, comporte deux phases :

1° L'examen des conditions légales dans lesquelles la demande de révision a été introduite, et

2° Le jugement sur le fond de la révision.

La Cour, en examinant la demande de révision, observera si celle-ci est introduite par les parties auxquelles la loi accorde cette possibilité (30), si les motifs invoqués sont parmi ceux reconnus légalement (31), et enfin, si la demande a été introduite dans le délai.

Après examen de la demande en révision, la Cour prononce une décision sur sa recevabilité. Suivant l'art. 51 de la loi organique de la Cour, cette décision est seulement sujette au recours en Cassation, et les dispositions du dernier alinéa de cet article stipulent que « le jugement de la demande en révision est suspendu jusqu'au jugement du recours, au cas où la partie s'est pourvue en Cassation ».

(30) Les parties en cause n'ont le droit de demander la révision d'une décision de la Cour qu'une seule fois (art. 51 de la loi sur la réorganisation de la Cour des Comptes).

(31) A propos des motifs de recours signalés ci-dessus, l'art. 52 de la loi organique de la Cour stipule que « les erreurs matérielles de rédaction, de nom ou de qualité du gestionnaire, les erreurs d'écritures ou de calcul, lesquelles ne changent pas le dispositif de la décision, ne peuvent donner lieu à une révision ».

2. *Recours en Cassation.*

Le recours en Cassation est d'ordre constitutionnel (32), et toutes les décisions prononcées par la Cour des Comptes en sont susceptibles : tant celles prononcées en première instance et dernier ressort, que celles prononcées en instance d'appel.

Nous examinerons successivement le délai dans lequel il peut être introduit, pour quelles causes il est possible, quelle est la procédure propre à cette voie de recours, et enfin quels sont les effets de l'annulation prononcée par la Cour de Cassation.

a) Le délai dans lequel doit être introduit le pourvoi en Cassation est fixé par l'art. 53 de la loi organique de la Cour des Comptes. Suivant les dispositions de cet article, les décisions de la Cour des Comptes sont sujettes au recours en Cassation pendant un délai de 30 jours à partir de la date à laquelle la décision attaquée par cette voie a été communiquée. Ce laps de temps est calculé en jours francs.

b) Les circonstances dans lesquelles on peut demander et recevoir le recours en Cassation sont stipulées dans l'art. 30 de la loi sur la Cour de Cassation (33).

Les causes les plus fréquentes de recours en Cassation sont les suivantes :

1° L'omission essentielle, — « lorsque la décision ne contient pas les motifs sur lesquels elle est basée, ou lorsqu'elle est basée sur des articles étrangers à la nature de la cause, ou quand on a omis de se prononcer sur un moyen essentiel de défense du procès (art. 30, al. 5 de la loi sur la Cour de Cassation) ;

(32) Art. 75 de la récente Constitution (art. 103 de l'ancienne Constitution).

(33) « Loi sur la Cour de Cassation et de Justice » du 31 mars 1932.

2° La violation de la loi ou des formes, — « lorsque le tribunal ou la Cour ont fait une mauvaise application de la loi ou ont enfreint les formes de procédure essentielles pour la validité des décisions judiciaires » (art. 30, al. 6) ;

3° L'incompétence (art. 30, al. 7) ;

4° L'abus de pouvoir (art. 30, al. 7 et 9) ;

5° L'erreur grossière de fait (art. 30, al. 9).

En dehors de ces motifs fréquents de recours, l'art. 30 de la loi sur la Cour de Cassation prévoit encore d'autres circonstances qui peuvent faire casser une décision. Ces cas sont les suivants :

1° Le nombre des juges assistant aux débats n'atteint pas le quorum exigé par la loi ;

2° La décision n'a pas été rendue par les juges mêmes qui ont suivi les débats du fond du procès ;

3° La Cour a été composée par des juges qui ne réunissaient pas les conditions exigées par la loi (art. 30, al. 1, 2 et 3) ;

c) En ce qui concerne la procédure, le pourvoi en Cassation d'une décision de la Cour des Comptes est adressé au premier président de la Cour de Cassation. La requête sera jointe à une autre requête déposée à la Cour des Comptes, par laquelle on demandera au premier président de cette Cour de la transmettre à la Cour de Cassation, ainsi que la décision attaquée par le recours, et le dossier de la cause. Suivant l'art. 36 de la loi sur la Cour de Cassation, le recours doit être motivé dans le pourvoi ou dans une requête déposée ultérieurement mais dans le même délai.

Les recours contre les décisions de la Cour des Comptes sont jugés par la III^e section de la Cour de Cassation, et les

débats sont ouverts par la lecture du rapport établi par le membre de la Cour chargé d'enquêter sur la demande en question, lequel rendra compte :

1° Des conditions de forme et de recevabilité ;

2° Des points essentiels à l'appui de la décision attaquée, et si la solution donnée est conforme à la jurisprudence de la Cour de Cassation, ou, selon le cas, à la doctrine (34).

Après lecture de ce rapport, on donne la parole aux parties ou à leurs avocats, et ensuite le procureur donne son avis (35). Enfin, la Cour passe au prononcé de son arrêt.

d) Si la Cour de Cassation casse la décision de la Cour des Comptes, celle-ci devient nulle et l'affaire est renvoyée devant la Cour des Comptes, pour y être jugée de nouveau.

La Cour des Comptes devra rendre une nouvelle décision, et siégera à cet effet, toutes sections réunies.

Si, par ce nouvel arrêt, la Cour des Comptes persiste dans la décision prise antérieurement par une de ses sections, la partie intéressée peut de nouveau se pourvoir en Cassation, dans le même délai. Cette fois-ci, le recours sera jugé par la Cour de Cassation, toutes sections réunies. Les arrêts de la Cour de Cassation, rendus dans ces conditions, sont définitifs. Par conséquent, l'affaire viendra de nouveau devant la Cour des Comptes pour y être entérinée.

(34) Art. 42, al. 5 et 6 de la loi citée.

(35) Dans toutes les affaires, le procureur parle le dernier. Les parties parleront seulement en dernier lorsque le ministère public sera lui-même partie principale au procès (art. 46 de la loi citée).

TROISIÈME PARTIE

Le contrôle parlementaire.

SECTION I^{re}

Le contrôle financier du Parlement, corollaire du droit des représentants de la nation de voter le budget.

Le contrôle parlementaire est la phase finale du contrôle budgétaire. Cette attribution essentielle du pouvoir législatif représente un des aspects par lesquels la nation, par l'intermédiaire de ses représentants élus, exerce son droit de contrôle sur les actes du pouvoir exécutif.

Quant au fondement juridique du droit de contrôle du Parlement sur la manière dont le budget est exécuté, il apparaît comme un corollaire du droit des délégués de la nation de voter le budget, en autorisant les représentants du pouvoir exécutif à le réaliser.

En effet, la suprématie financière du Parlement, manifestée en premier lieu par le vote du budget, aurait une valeur illusoire si les représentants de la nation n'avaient pas, corrélativement, le droit de contrôler la manière dont il a été exécuté. C'est seulement ainsi que les membres des Assemblées législatives peuvent savoir si leur volonté a été respectée ou non, si le mandat qu'ils ont confié au gouvernement a été exécuté ou non. C'est par là qu'ils peuvent établir les responsabilités et prendre les sanctions nécessaires

et les mesures susceptibles d'éviter le renouvellement des irrégularités.

Etant donné que cette prérogative du pouvoir législatif apparaît comme une conséquence de son droit de voter le budget, le contrôle parlementaire du budget sera exercé, dans les Etats organisés sur la base du système représentatif à deux Chambres, par l'Assemblée à laquelle la Constitution attribue le droit de voter le budget.

Ainsi, en Roumanie, bien que dès 1864 le pouvoir législatif ait été confié à la Chambre des députés et au Sénat, le contrôle parlementaire du budget appartenait à la Chambre des députés, chargée seule du vote du budget. Cette situation est restée sans changement jusqu'à la récente Constitution du 27 février 1938, laquelle, par l'art. 84 octroie aux deux Assemblées législatives les mêmes droits en matière budgétaire.

Actuellement, le contrôle parlementaire du budget est donc confié en Roumanie tant à la Chambre des députés qu'au Sénat.

Avant d'exposer, en droit et en fait, la manière d'exercer cette importante attribution des représentants de la nation, arrêtons-nous un peu sur l'évolution des prérogatives budgétaires des Assemblées législatives en Roumanie.

SECTION II

Aperçu sur l'évolution des prérogatives budgétaires des Assemblées législatives en Roumanie.

Le Règlement organique fut la première Constitution roumaine. Il a été introduit en Valachie le 1^{er} juillet 1831, et en Moldavie le 1^{er} janvier 1832.

Si cette première Charte n'a pas complètement répondu

aux principes démocratiques, elle représentait néanmoins une véritable révolution pour l'organisation politique des principautés roumaines, caractérisée jusqu'à cette date par le pouvoir absolu du Prince régnant.

Pour la première fois dans les deux principautés, le Règlement organique instituait une assemblée légiférante avec des prérogatives d'ordre budgétaire.

Suivant l'art. 51 du Règlement organique valaque, et l'art. 7 du Règlement organique moldave correspondant, le vote du budget et le contrôle de son exécution étaient confiés aux Assemblées législatives. Ces articles stipulaient que l'organe législatif avait la faculté d'exercer ce droit de contrôle directement en séance plénière, ou pouvait déléguer cette prérogative à des commissions en émanant. Au cas où, lors de l'exercice de cette attribution, les Assemblées constataient certains abus dans la gestion contrôlée, elles étaient tenues à les signaler au Prince.

Ce système a été maintenu jusqu'à la Convention de Balta Liman, en date du 19 avril (1^{er} mai) 1849, selon laquelle les deux Assemblées législatives instituées par le Règlement organique furent remplacées par des Conseils ou « Divans ad hoc », dont les membres n'étaient plus éligibles, mais nommés directement par le Prince.

La Convention de Paris du 7/19 août 1858 vient rétablir le régime représentatif dans les deux principautés, en maintenant le système à Chambre unique.

Le Statut du 2 juin 1864 rompt avec la tradition de ce système. L'art. 2 de cette Constitution institue deux Assemblées législatives : l'« Assemblée élective » et l'« Assemblée pondératrice ».

Malgré le système à deux Chambres, inauguré par cette Charte, le Statut de 1864 crée un état d'infériorité, en ma-

tière budgétaire, pour l'« Assemblée pondératrice », par le fait que le droit de voter le budget et de contrôler son exécution reste octroyé uniquement à l'« Assemblée électorale ».

Le système des deux Chambres a été maintenu, tant par la Constitution de 1866, que par celle de 1923, qui, tout comme le Statut de 1864, ont fait des prérogatives budgétaires une attribution exclusivement réservée à la Chambre des députés.

Quant au maintien de cet état d'infériorité du Sénat, les avis ont été partagés.

Lors du vote de la Constitution de 1866 on a soutenu, mais sans aucun résultat, le droit du Sénat d'intervenir en matière budgétaire (1).

Les adversaires de l'extension des prérogatives budgétaires au Sénat ont objecté que le vote du budget devait rester uniquement réservé à la Chambre des députés, pour les deux raisons suivantes :

a) Le droit du Sénat d'intervenir en matière budgétaire retarderait inévitablement le vote du budget, fait préjudiciable à son exécution normale, car il aurait pour conséquence fatale le recours à la pratique des douzièmes provisoires.

b) Le Sénat, en raison du cens électoral, ne représente pas la volonté de la nation et ne peut intervenir dans une matière qui intéresse la nation entière.

En 1923, lors du vote de la Constitution, on a de nouveau soulevé la question de savoir s'il y avait lieu d'accorder au Sénat le droit de voter, et, par conséquent, de contrôler le budget.

Les débats ont été ouverts par le sénateur Dr Hasnas,

(1) M. N. Blarenberg.

qui a soutenu la nécessité d'étendre ce droit au Sénat. Cette proposition est restée sans suite, car elle a été combattue par le porte-parole du gouvernement, M. A. Constantinesco, qui, tout en reconnaissant la légitimité de la proposition du Dr Hasnas, a invoqué, comme argument décisif, le manque de temps du Sénat pour exercer ces nouvelles prérogatives.

La nouvelle Constitution du 27 février 1938, par l'art. 83, étend au Sénat le droit de voter le budget et de contrôler son exécution. Ainsi, on donne la possibilité à cette Assemblée de voter le budget et de sanctionner son mode d'exécution, en collaboration avec la Chambre des députés.

Nous considérons cette nouvelle tâche du Sénat comme une attribution logique de cette Assemblée législative, conséquence du système des deux Chambres.

On espère que les prérogatives budgétaires des mandataires de la nation, ainsi élargies, auront pour résultat le fonctionnement d'un contrôle parlementaire réel sur l'exécution du budget, en assurant à ce dernier une discussion et une publicité aussi larges et objectives que possible. C'est la seule manière pour l'opinion publique de s'associer à un problème aussi important.

SECTION III

Les trois phases du contrôle parlementaire.

En examinant les textes de la Constitution et des lois qui comportent des dispositions relatives au contrôle parlementaire du budget, nous constatons que ce contrôle — malgré son caractère final et suprême — s'exerce en trois phases différentes.

Ainsi, le contrôle parlementaire du budget peut être :

- a) Préventif ;
- b) Concomitant à l'exécution du budget ;
- c) Postérieur à l'exécution du budget.

Le contrôle préventif est exercé au moment de la préparation et de la discussion du budget, en premier lieu par les commissions financières des Assemblées législatives, et ensuite par ces Assemblées elles-mêmes avant le vote.

Ce contrôle porte sur les prévisions des recettes et dépenses que présente le pouvoir exécutif, par l'intermédiaire de son représentant en la matière — le ministre des Finances. Quant à son efficacité, elle dépend du rôle que le Parlement joue dans l'œuvre de la préparation du budget.

Il ressort de la partie introductive de ce travail qu'en Roumanie le rôle du Parlement était à ce titre assez limité, et nous pouvons affirmer que les représentants de la nation exerçaient sur les prévisions budgétaires un contrôle préventif à peu près illusoire.

En ce qui concerne le contrôle parlementaire concomitant à l'exécution du budget, il a un caractère tout à fait exceptionnel, car, en principe, l'action de contrôle du pouvoir législatif doit cesser au cours de l'exécution budgétaire, pour ne pas créer une confusion de pouvoirs.

« D'une manière générale, affirme M. Stourm, le contrôle pendant l'exécution du budget ne saurait, ni constitutionnellement, ni pratiquement, appartenir au Parlement : Constitutionnellement, l'exécution du budget appartient au gouvernement, et pratiquement, la toute-puissance du Parlement l'empêche d'intervenir, en raison même de sa toute-puissance, sans empiéter (2). »

(2) *Op. cit.*, p. 509.

Toutefois, ce contrôle est exercé exceptionnellement lorsque le gouvernement présente au Parlement des propositions pour des crédits supplémentaires ou extraordinaires, toujours par les moyens ordinaires de contrôle dont disposent les représentants de la nation.

Ainsi, le contrôle parlementaire au cours de l'exécution du budget peut avoir lieu par une des voies suivantes : l'interpellation, la question orale, la motion, la question écrite, la démarche officieuse des membres du Parlement auprès des ministres, etc... « Leur nombre, leur variété et leur gradation permettent aux élus, soit de faire le choix le plus utile pour leur intervention, soit de recourir successivement à plusieurs de ces moyens (3). »

Pour que ces moyens puissent assurer un contrôle législatif réel sur les actes accomplis par le pouvoir exécutif dans la gestion des finances publiques, le Parlement doit jouir d'une indépendance totale à l'égard des organes contrôlés. Or, en Roumanie, ces moyens de contrôle étaient loin de donner les résultats souhaités, parce que les Assemblées législatives dépendaient, nous l'avons dit, du gouvernement. La situation s'est présentée tout au moins de cette manière dans le passé.

Jusqu'à présent la Chambre des députés intervenait au cours de l'exécution du budget, en contrôlant les actes du gouvernement en cette matière, en vertu de l'art. 50 de l'ancienne Constitution qui accordait aux deux Assemblées le droit d'enquête. L'exercice de ce droit a été réglé par la loi « sur la fixation des moyens d'instructions des commissions d'enquête parlementaire » du 10 juillet 1934.

(3) D. Ferry. *Le contrôle financier du Parlement*. Thèse, Paris, 1913, p. 48.

On a également reconnu à la Chambre des députés le droit de censurer l'activité du gouvernement en ce qui concerne l'octroi des visas de contrôle préventif-financier, lorsque ces visas sont accordés par le Conseil des ministres malgré les refus des conseillers-contrôleurs et de la Cour des Comptes, organe suprême en la matière.

A cet effet, comme nous l'avons fait remarquer, la Cour des Comptes doit communiquer chaque mois à cette Assemblée législative tous les visas accordés par le Conseil des ministres, en dépit des décisions antérieures des organes de contrôle préventif-financier.

Comme la nouvelle Constitution accorde aux deux Assemblées législatives des droits égaux en matière budgétaire, la Cour communiquera certainement à l'avenir, aussi bien à la Chambre des députés qu'au Sénat, les visas accordés par le Conseil des ministres, malgré les refus des conseillers-contrôleurs reconnus comme légitimes par la Cour des Comptes.

* * *

L'acte final du contrôle parlementaire du budget consiste dans la discussion et le vote de la *loi sur la régularisation définitive du budget*, dénommée aussi la *loi des comptes*.

Tous les degrés de contrôle exercés jusqu'à ce moment, quelle que soit leur nature, — c'est-à-dire tous les degrés de contrôle administratif, judiciaire et parlementaire — poursuivent la préparation de cet acte suprême et final, lequel clôt définitivement l'acte budgétaire.

A cette occasion, les représentants de la nation affirment de nouveau leur droit de regard sur les finances publiques, droit de regard manifesté auparavant lors du vote du budget.

Ces prérogatives du pouvoir législatif sont d'ordre cons-

titutionnel, car elles ont été stipulées tant dans l'ancienne Constitution (art. 114) qui réservait le vote et le contrôle du budget à la seule Chambre des députés, que dans la nouvelle Constitution (art. 84) qui étend ces prérogatives au Sénat.

Ainsi, la préparation et l'exécution du budget restent les attributions du pouvoir exécutif, tandis que le vote et le contrôle de son exécution sont de la compétence du Parlement.

Etant donné que l'ouverture de l'exercice budgétaire est sujette à la volonté du Parlement, exprimée par une loi, cette volonté des Assemblées législatives intervient à nouveau après la clôture de l'exercice budgétaire. Par conséquent, c'est le Parlement qui pose l' α et l' ω de la vie budgétaire.

En votant le budget, les représentants de la nation approuvent les prévisions présentées par le pouvoir exécutif, et, après l'exécution du budget, ils s'assurent de la manière dont leur volonté a été respectée. Cette dernière attribution du Parlement forme l'objet de la loi sur la régularisation définitive du budget.

Analyse sommaire du régime légal du contrôle parlementaire postérieur à l'exécution du budget.

Nous allons faire l'analyse sommaire du régime légal du contrôle parlementaire postérieur à l'exécution du budget.

Cette phase finale du contrôle budgétaire consiste dans la discussion et le vote de la loi sur la régularisation définitive du budget.

Suivant art. 164 de la L. C. P., le projet de cette loi spéciale est présenté à la Chambre des députés par le ministre des Finances, au plus tard le 1^{er} novembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice budgétaire.

En même temps que le projet de la loi sur la régularisation définitive du budget, il faut présenter à la Chambre des députés les documents suivants :

1° Les déclarations générales de conformité de la Cour des Comptes (la déclaration générale de conformité sur le compte général de gestion de l'administration des finances publiques et la déclaration générale de conformité sur le compte général d'exécution du budget) ;

2° Le mémoire de la Cour des Comptes, accompagné des réponses des Départements aux observations de la Cour, observations formulées lors de l'exercice de ses attributions de contrôle sur les comptes ;

3° Le compte général d'exécution du budget de l'Etat ;

4° Le compte général de gestion de l'administration des finances publiques ;

5° Une liste des visas de contrôle préventif-financier accordés par les arrêtés du Conseil des ministres ;

6° Un état comparatif par chapitres des deux derniers budgets écoulés, en y mentionnant les causes des différences résultant de cette comparaison.

La Chambre des députés saisie, on élit une commission émanant de son sein, commission qui aura pour mission d'étudier et de vérifier les documents présentés par le ministre des Finances. La Chambre sera saisie de nouveau par un rapport sur le résultat de ces vérifications,

En présence des documents sus-énoncés et du rapport de la commission chargée de leur vérification, la Chambre des députés passe à la discussion du projet de loi sur la régularisation définitive du budget, et ensuite à son vote.

Cette loi doit comporter :

1° La fixation définitive des recettes de l'exercice, avec les données suivantes :

- a) Les prévisions budgétaires ;
- b) Les droits constatés en faveur de l'Etat et leur rapport avec les prévisions ;
- c) Les recettes réalisées au cours de l'exercice ;
- d) Les arriérés à encaisser (différence entre les droits constatés et les encaissements réalisés).

2^o La fixation définitive des dépenses de l'exercice, avec les données suivantes :

- a) Les prévisions budgétaires ;
- b) Les crédits définitifs, mis par le Parlement à la disposition du pouvoir exécutif. (Ils sont représentés par la somme des crédits ouverts par le budget, des crédits supplémentaires et extraordinaires accordés par des lois ultérieures, et des crédits éventuellement ouverts par le Parlement pour régulariser les excédents des crédits, après avoir défalqué partout les crédits annulés.)
- c) Les engagements définitifs ;
- d) Les liquidations établies en vertu des pièces présentées par les créanciers ;
- e) Les ordonnancements sur les dépenses liquidées ;
- f) Les paiements effectués ;
- g) Les arriérés des engagements non liquidés, les liquidations non ordonnancées, les ordonnances non acquittées ;
- h) Les crédits annulés en fin d'exercice, comme non engagés (différence entre les crédits budgétaires définitifs et les engagements définitifs).

La procédure à suivre devant la Chambre des députés lors du vote de la loi sur la régularisation définitive du budget est identique à celle suivie pour le vote du budget.

Comme les droits constatés en faveur de l'Etat et les engagements de dépenses à sa charge sont définitivement fixés

pour tout l'exercice financier, on établit par la comparaison de ces chiffres s'il y a excédent ou déficit budgétaire.

L'excédent ou le déficit budgétaire représente donc un résultat incertain que donne la comparaison entre les deux catégories de droits établis en faveur et à la charge de l'Etat, et dont la réalisation reste une probabilité.

Pour connaître l'excédent ou le déficit réel, on établit une situation de caisse. A cet effet, on fera une comparaison entre les recettes réalisées au cours de l'exercice clos et les paiements effectués pendant la même période. La différence qui ressort de cette comparaison représente l'excédent ou le déficit en espèces de l'exercice en question. Ce n'est que ce dernier excédent ou déficit qui représente un résultat réel.

En cas d'excédent de fonds le ministre des Finances proposera son utilisation à la Chambre des députés.

Le mode de répartition de cet excédent est réglementé par l'art. 166 de la L. C. P. Il dépend de la situation des droits constatés en faveur et à la charge du Trésor public pour les neuf premiers mois de l'exercice suivant.

Au cas où un déficit ressort de cette situation, l'excédent constaté servira à sa couverture.

Si l'excédent dépasse le déficit des neuf premiers mois de l'exercice en cours, on lui réserve une cote égale à une fois et demi le montant de ce déficit, et le reste est employé selon une loi financière, après avoir réservé une cote de 20 % de la totalité de l'excédent pour la création d'un fonds de réserve pour le Trésor public.

Au cas où un excédent de fonds ressort de la situation du Trésor public pour les neuf premiers mois de l'exercice en cours, l'excédent de l'exercice clos pourra être utilisé dans

son intégralité ou en partie, toujours selon une loi et après avoir réservé la cote indiquée plus haut, à laquelle on donnera la même destination.

Etant donné que, suivant art. 84 de la nouvelle Constitution, le contrôle de l'exécution du budget est une prérogative des deux Assemblées législatives, il va de soi que la loi sur la régularisation définitive du budget, tout comme la loi par laquelle on décidera sur les excédents constatés, sera soumise successivement aussi bien à la Chambre des députés qu'au Sénat.

SECTION IV

La responsabilité ministérielle.

Le contrôle parlementaire du budget met en jeu la responsabilité des ministres pour les actes accomplis par eux, lors de l'exécution du budget.

La responsabilité ministérielle peut se produire de trois manières différentes et donne naissance à trois genres différents de sanctions. Ainsi, on distingue la responsabilité politique des ministres, la responsabilité pénale et, enfin, la responsabilité civile.

La responsabilité politique des ministres, caractéristique essentielle du gouvernement parlementaire, joue dans un Etat démocratique devant les Assemblées législatives.

La sanction de cette responsabilité n'est stipulée dans aucun texte de loi : elle est d'ordre politique et consiste dans l'obligation pour les ministres qui encourent un blâme du Parlement de se retirer du gouvernement, c'est-à-dire d'abandonner le pouvoir. Dans certaines circonstances la responsabilité politique des ministres peut entraîner la démission de tout le Cabinet.

Cette sanction donnerait des résultats utiles, en assurant une exécution normale des prévisions budgétaires, si la responsabilité politique des ministres était une réalité. En effet, la crainte d'être forcés de quitter le pouvoir déterminerait les ministres à respecter la loi budgétaire.

La vie parlementaire en Roumanie ne connaît pourtant pas d'exemples où le gouvernement ou un ministre ait été mis en minorité sur une question relative à la gestion des finances publiques.

Cette situation est, en bonne partie, due au fait qu'en Roumanie le gouvernement a toujours influencé de près l'activité du pouvoir législatif.

Mais la responsabilité des ministres peut être aussi — comme nous l'avons dit — pénale et civile. Pour des circonstances de ce genre, l'instance, la procédure et les sanctions ont été fixées par les art. 92 et 101 de la Constitution de 1866 (4) et par la loi sur la responsabilité ministérielle en date du 2 mai 1879.

Les infractions qui peuvent être commises par un ministre sont groupées en deux catégories : les unes sont de droit commun (celles que les ministres peuvent commettre comme n'importe quel particulier : meurtre, abus de confiance, etc.), et les autres des infractions spéciales (qui découlent de la qualité de ministre : abus de pouvoir, pots-de-vin, etc.).

Les premières sont de la compétence des instances ordinaires. Le jugement et la condamnation des ministres coupables d'infractions de ce genre ont lieu suivant les lois ordinaires. La loi sur la responsabilité ministérielle soumet pourtant les poursuites contre un ministre, pour des infrac-

(4) Art. 98 et 99 de la Constitution de 1923, et art. 70 et 71 de la Constitution de 1938.

tions de droit commun, à l'autorisation préalable du Parlement dans le cas où le ministre accusé est encore au pouvoir.

Quant aux instances appelées à juger et à sévir pour la deuxième catégorie d'infractions, nous distinguons les trois systèmes suivants :

a) Le système franco-anglais, selon lequel cette juridiction a un caractère politique, car elle est formée par les représentants du Parlement, le Sénat en France, et la Chambre des Lords en Angleterre, qui jugent et décident, transformés pour la circonstance en Haute Cour de Justice ;

b) Le système des pays nordiques (Norvège, Danemark), qui confie cette attribution à une commission mixte formée par des représentants du Parlement et de la Cour de Cassation ;

c) Le système belge, qui fait de l'exercice de cette attribution un droit réservé à la Cour de Cassation.

Par la Convention de Paris du 7 août 1858, la Roumanie a adopté ce dernier système, qui a été mentionné tant dans les Constitutions de 1866 et 1923, que dans la récente Constitution du 27 février 1938.

La responsabilité pénale des ministres est donc d'ordre constitutionnel et elle est mise en mouvement tant par le Roi que par la Chambre des députés ou le Sénat. Dans de telles circonstances, on applique les dispositions de la loi spéciale sur la responsabilité ministérielle en date du 2 mai 1879.

En ce qui concerne la responsabilité civile des ministres, elle ressort avant tout des dispositions de l'art. 998 du Code Civil, qui établit le principe de la responsabilité civile, d'après lequel celui qui cause un préjudice à autrui est tenu de le réparer.

Mais la responsabilité civile des ministres peut être spécialement engagée dans le cas d'une faute administrative.

Ainsi l'art. 4 de la loi sur la responsabilité ministérielle stipule que : « Le ministre qui, de mauvaise foi, aura causé un préjudice à l'Etat ou aura exposé celui-ci à une responsabilité envers des particuliers, sera civilement responsable envers l'Etat, et sera jugé conformément au droit commun, mais, en ce cas, l'autorisation des corps législatifs est nécessaire. » Il ressort des dispositions de cet article que la responsabilité civile des ministres est soumise à la preuve de l'existence d'un élément subjectif, — la mauvaise foi, — difficile sinon impossible à démontrer. Remarquons, en outre, que l'action civile contre les ministres peut être intentée par l'Etat seulement et à la suite d'une autorisation donnée par le Parlement.

Toujours au sujet de la responsabilité civile des ministres, l'art. 99 de la Constitution du 29 mars 1923 stipulait que :

« Toute partie lésée par un décret ou une disposition signée ou contresignée par un ministre, en violation d'un texte formel de la Constitution ou d'une loi, peut demander à l'Etat, selon le droit commun, des dommages-intérêts pour le préjudice causé.

« Soit en cours d'instance, soit après le prononcé de la décision, à la demande de l'Etat, et après vote d'un des corps législatifs, le ministre peut être appelé devant les instances ordinaires pour la responsabilité civile du préjudice prétendu ou subi par l'Etat. »

Par ce texte constitutionnel, on a établi la responsabilité pécuniaire de l'Etat à l'égard des particuliers qui ont été lésés par un acte illégal d'un ministre. L'Etat, à son tour, avait également la possibilité de déférer en justice le ministre fautif, l'exercice de cette action restant sujet à l'autorisation

préalable d'une des Assemblées législatives. Ainsi, l'Etat, responsable des actes illégaux accomplis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, avait la possibilité d'exercer une action civile contre les ministres coupables et exerçait, en d'autres termes « une sorte d'action d'appel en garantie contre les ministres, pour le préjudice causé de leur chef » (5).

L'art. 71 de la Constitution du 27 février 1938 mentionne la responsabilité pécuniaire de l'Etat à l'égard de la partie lésée dans ses droits « par un décret ou des dispositions signées d'un ministre, en violation d'un texte formel de la Constitution ou des lois en vigueur ».

Quant à l'action d'appel en garantie de l'Etat à l'encontre du ministre fautif, action prévue par l'art. 99 al. 2 de la Constitution abrogée, elle n'est plus stipulée dans la nouvelle Constitution.

Mais la responsabilité ministérielle qui intéresse le sujet de ce travail est la responsabilité pécuniaire des représentants du pouvoir exécutif en leur qualité d'organes d'exécution budgétaire, notamment en leur qualité d'exécutants des budgets des dépenses des Départements dont ils sont titulaires. En cette qualité, les ministres peuvent commettre des erreurs administratives nuisibles au Trésor public.

La responsabilité pécuniaire des ministres rencontre toutefois certains obstacles dans la pratique, particulièrement à cause de la disproportion entre leur fortune privée et les pertes — dans la plupart des cas énormes — subies par le Trésor public. Les uns sont absolument dépourvus d'une fortune correspondante, les autres seraient inévitablement

(5) Paul Negulescu. *Curs de Drept Constitutional*. Bucarest, p. 441.

ruinés. Toutes ces circonstances empêchent une réparation civile intégrale.

Cependant, la responsabilité pécuniaire des ministres peut être d'une efficacité réelle et représenter, dans une certaine mesure, la garantie d'une exécution normale du budget.

En Roumanie, la loi sur la comptabilité publique interdit aux ministres d'engager des dépenses sans crédits ouverts au préalable, ou au-dessus des crédits légalement ouverts (art. 79) ; elle défend aussi au ministre des Finances d'autoriser les paiements qui dépasseraient les crédits ouverts à chaque Département (art. 134, al. 4), mais elle n'établit pas formellement une responsabilité pécuniaire des ministres au cas où ils ne respecteraient pas les dispositions de ces textes. Dans de telles conditions la responsabilité pécuniaire des ministres, en leur qualité d'organes d'exécution budgétaire, n'est plus qu'un vain mot.

SECTION V

La valeur du contrôle parlementaire postérieur à l'exécution du budget.

De prime abord, nous devons reconnaître que le contrôle parlementaire postérieur à l'exécution du budget, bien qu'il représente en droit une attribution primordiale du gouvernement représentatif, reste en fait une institution politique pas encore organisée.

« Le contrôle législatif est une théorie, affirme M. Berthélemy, il n'est plus une réalité (6). »

Les circonstances qui mettent les élus de la nation dans

(6) *Traité de Droit Administratif*, p. 805.

l'impossibilité d'exercer ce contrôle final sur la gestion des finances publiques sont imputables avant tout au gouvernement, qui n'envoie pas à la Cour des Comptes, en temps voulu, les documents préparatoires au contrôle judiciaire.

Ces retards entraînent fatalement l'impossibilité pour la Cour des Comptes d'accomplir à temps sa mission d'organe préparatoire du contrôle législatif. A ce propos, signalons le fait qu'en Roumanie les dernières déclarations de conformité de la Cour des Comptes se réfèrent à la gestion de l'exercice 1914.

Mais le manque d'activité du Parlement en la matière incombe surtout à des causes qui ne font pas honneur aux membres des Assemblées législatives.

Ainsi, le manque d'intérêt des représentants de la nation pour les problèmes financiers, et pour l'exercice du droit de contrôle sur le mode d'exécution du budget en particulier, a contribué à faire tomber en désuétude le contrôle politique du budget. Cette indifférence du Parlement est doublée d'un manque de compétence de ses membres, qui ignorent une science aride en elle-même, science qui comporte des problèmes assez complexes, et dont la connaissance ne saurait en aucun cas être improvisée. En effet, comprendre et soutenir des problèmes financiers exige sans aucun doute une attention spéciale et un long apprentissage, dont malheureusement les représentants de la nation ne justifient point.

A l'indifférence et à l'incompétence des membres des Assemblées législatives, vient s'ajouter le manque de continuité dans l'activité de ces Assemblées et leur impossibilité de pénétrer dans les détails.

Toutes ces causes, jointes à la partialité politique des membres du corps législatif et au rôle effacé de l'opposition,

ramènent le contrôle parlementaire à une valeur purement théorique.

Pour ces raisons, la valeur du contrôle parlementaire du budget a été réduite à une simple formalité, dont le pouvoir législatif s'est débarrassé par un vote rapide.

La portée restreinte de cette ultime étape du contrôle de l'exécution du budget est due, en premier lieu, aux retards considérables qui sont intervenus dans le vote de la loi sur la régularisation définitive du budget. En effet, l'efficacité de ce contrôle final est d'autant plus réelle que le vote de cette loi spéciale suit de plus près l'exécution du budget contrôlé. Il est donc fatal que les Chambres se désintéressent de faits éloignés.

Un contrôle tardif de l'exécution du budget ne saurait entraîner la responsabilité des ministres qui ont abandonné le pouvoir depuis longtemps, étant donné l'instabilité des cabinets ministériels, ou qui peut-être même sont morts. Dans ces conditions, le résultat de ce contrôle suprême de l'exécution du budget reste illusoire.

En Roumanie le contrôle législatif du budget, représenté par le vote de la loi des comptes, a cessé de fonctionner depuis longtemps.

Ainsi, la Chambre des députés a renoncé à l'exercice d'une de ses prérogatives essentielles, et les dispositions constitutionnelles qui s'y rapportent sont complètement tombées en désuétude.

C'est, certes, par un résultat assez imprévu que se termine toute la série des contrôles antérieurs.

Conclusion.

Le triple contrôle de l'exécution du budget, confié du point de vue légal successivement aux pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif, en conséquence du principe de la séparation des pouvoirs, reste en réalité plutôt une théorie.

En fait, ce contrôle est, comme nous l'avons vu, l'œuvre presque exclusive du pouvoir exécutif, notamment du Ministère des Finances, lequel détient un rôle prépondérant dans la préparation et l'exécution des prévisions budgétaires.

Pour que le Ministère des Finances puisse remplir ses attributions de ministère des recettes et de ministère du Trésor public, tout en assumant la responsabilité du maintien d'un véritable équilibre du budget, il faut que son titulaire jouisse, en matière budgétaire, d'une autorité particulière à l'égard de ses autres collègues. Par conséquent, le ministre des Finances doit être pourvu de tous les moyens pratiques de contrôle sur la gestion des finances publiques.

A cet effet, des réformes doivent être réalisées, réformes appelées à garantir le respect des plus strictes prescriptions budgétaires. D'ailleurs, le contrôle de l'exécution du budget en Roumanie est actuellement orienté en ce sens.

La première condition d'un contrôle rationnel et efficace est une préparation méthodique du projet de budget. Il faut pour cela un esprit de sincérité et une présentation d'une clarté absolue. Pendant les dernières années surtout, on a

déployé dans ce but des efforts continus et on a obtenu des résultats satisfaisants.

Quant au contrôle concomitant à l'exécution du budget, le rôle du Ministère des Finances est également décisif.

Il ressort de ce travail que le contrôle de l'exécution du budget concerne particulièrement le budget des dépenses.

Ce contrôle peut être préventif et répressif.

Le contrôle répressif, exercé en dernière instance par les représentants de la nation lors de la discussion et du vote de la loi sur la régularisation définitive du budget, est tombé en désuétude avant d'être devenu une réalité. Actuellement ce contrôle final est pratiquement inexistant, et il n'a aucune chance de se transformer en réalité, tant que les mœurs politique en Roumanie n'auront pas profondément changé.

Reste le contrôle préventif.

Cette récente forme de contrôle donne des résultats encourageants. On lui prête donc toute l'attention qu'il mérite.

C'est ainsi que s'explique l'organisation d'un contrôle préventif à plusieurs degrés sur le budget des dépenses, contrôle exercé successivement et à intervalles, lors de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement d'une dépense.

Ces degrés distincts du contrôle préventif sont exercés, directement ou indirectement, par le Ministère des Finances.

Il y a, nous l'avons vu, plusieurs étapes de contrôle préventif sur les dépenses. D'abord sur les engagements : financier, au point de vue formel, et sur la meilleure utilisation des crédits ; puis, sur les ordonnancements : financier et par la direction du Mouvement des Fonds ; et enfin, sur les paiements qui échoit à l'agent du Trésor public, avant que celui-ci n'effectue l'acquittement d'une dépense.

Nous estimons que ces degrés de contrôle préventif sont suffisants. On continue à les compléter et on garantit ainsi, pour une bonne part, l'exécution normale du budget des dépenses. Il y a lieu de les renforcer, pour arriver à un maximum d'efficacité.

Il ne faut pourtant pas oublier que l'amélioration des moyens actuels de contrôle ne peut, à elle seule, assurer le respect de la loi budgétaire, qui doit être exécutée à la lettre et dans son esprit.

En vérité, la valeur du contrôle budgétaire ne dépend pas seulement de son organisation méthodique. Elle est, avant tout, tributaire de la conscience des personnes chargées de son exécution.

Nous terminons ce travail, en affirmant que, dès 1929, les finances publiques de la Roumanie sont entrées dans la voie d'un contrôle rigoureux de l'exécution du budget.

C'est une œuvre commencée qui continue.

Vu : *Le Président*,
B. NOGARO.

Vu : *Le Doyen*,
G. RIPERT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

Bibliographie

Ouvrages généraux.

- ALESSEANU (G.). — *Curs de contabilitate publica*. Bucarest.
- ALLIX (Edgard). — *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*. Sixième édition. Paris, 1931.
- GREGIANU (P.). — *Bazele constitutionale ale organizarei financiare*. Bucarest, 1922.
- GRIGORESCU (L.). — *Controlul finantelor publice*. Bucarest, 1936.
- LEON (N.). — *Elemente de stinta financiara*. 2 vol. 1930.
- NEGULESCU (P.). — *Curs de Drept Constitutional*. Bucarest.
- STANESCU-TELEGA & POPESCU (N.). — *Curtea de Conturi in Romania*. Bucarest, 1937.
- STOURM (René). — *Le Budget*. Paris, 1896.
- TEODORESCU (A.). — *Tratat de Drept Administrativ*. Vol. II. Bucarest 1935.

Thèses.

- BUISSON (Le Lt du MESNIL du). — *Le contrôle des ordonnateurs du budget de l'Etat*. Paris, 1923.
- DELAFOURNIÈRE (G.-P.-H.). — *Des attributions de la Cour des Comptes en ce qui concerne le contrôle du budget de l'Etat*. Paris, 1892.
- FERRY (D.). — *Le contrôle financier du Parlement*. Paris, 1913.
- RIBLER (J.). — *Le contrôle préventif du budget de l'Etat*. Paris, 1903.
- VILLANFRAY (Henry CHARIL de). — *Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses*. Paris, 1913.
- SLAVU (I.). — *L'évolution des pouvoirs budgétaires des Assemblées législatives en Roumanie*. Paris, 1935.

Lois, publications officielles.

- 1929 juillet 29. — *Legea contabilitatii publice*. (Dr P. V. Pasere).
- 1929 juillet 31. — *Legea pentru reorganizarea Inaltei Curti de Conturi*.

- 1930 janvier 1. — Regulamentul de functionare ale Oficiului Central de Licitatii.
- 1933 janvier 1. — Legea pentru organizarea serviciilor exterioare de constatare, percepere si control a impozitelor.
- 1933 april 12. — Legea pentru organizarea Ministerului de Finante.
- 1934 mai 3. — Legea pentru perceperea si urmarirea veniturilor publice.
- 1934 juillet 13. — Instructiunile Ministerului Finantelor, referitoare la functionarea Comisiunei speciale pentru angajari de cheltueli.
- 1936 april 1. — Instructiuni pentru inregistrari si contabilizari in scrip-tele administratiilor financiare si a perceptiilor.
- 1938 april 5. — Decret-lege de infiintare si organizare a Corpului superior de control.
- Proiectul de budget general al Statului (1934-1938).
- Raport la bugetul general al Statului (1934-1938).

Table des Matières

AVANT-PROPOS.	1
-----------------------	---

PARTIE INTRODUCTIVE.

CHAPITRE PREMIER. La préparation du budget.	5
§ 1. Les trois systèmes d'initiative. — § 2. Le rôle du pouvoir exécutif. — § 3. Le rôle du pouvoir législatif. — a) La Commission financière et budgétaire. — b) Le droit d'initiative et d'amendement des Assemblées législatives en matière budgétaire. — § 4. La préparation du budget en Roumanie et les deux règles de l'universalité et de l'unité budgétaires. — § 5. Exercice ou gestion financière ?	
CHAPITRE II. La procédure du vote du budget.	24
CHAPITRE III. L'exécution du budget.	27
§ 1. Les organes d'exécution budgétaire. — § 2. L'organisation du Ministère des Finances. — § 3. Le rôle de l'administrateur. — § 4. Le rôle du « manutenteur ».	
CHAPITRE IV. Le contrôle de l'exécution du budget.	38

PREMIÈRE PARTIE.

Le contrôle administratif.

CHAPITRE PREMIER. Le contrôle concomitant à l'exécution du budget.	40
SECTION I ^{re} . Le contrôle préventif. Sa nécessité et son objet.	
Les organes qui l'exercent.	40
§ 1. Le contrôle préventif-financier. — a) Aperçu sur les systèmes de fonctionnement du contrôle des dépenses engagées. — b) Son instauration en Roumanie. Les organes de contrôle. Les établissements soumis à ce contrôle. — c) L'objet du contrôle préventif-financier. — d) Le contrôle préventif des engagements de dépenses. — e) Le contrôle préventif des ordonnancements. — f) La procédure à suivre en cas de refus de visa. — g) Dérogations au système de contrôle	

préventif-financier. — h) Le résultat du contrôle préventif-financier. Les causes de la diminution de l'efficacité de ce contrôle. Quelques vues sur son amélioration. — § 2. Le contrôle préventif au point de vue formel. — § 3. Le contrôle préventif de la meilleure utilisation des crédits par la Commission des économies. — § 4. Le contrôle préventif des ordonnancements par la direction du Mouvement des Fonds. — § 5. Le contrôle préventif de la régularité des titres de paiement par l'agent du Trésor public.	
SECTION II. Le contrôle automatique par la comptabilité des opérations d'exécution budgétaire.	84
§ 1. La comptabilité des administrateurs. — § 2. La comptabilité des « manuteneurs » chargés de la perception des recettes publiques et du paiement des dépenses. — § 3. Comptabilité Générale de l'Etat.	
SECTION III. Le contrôle par les organes d'inspection et de vérification	98
SECTION IV. Le contrôle par les organes spéciaux d'inspection.	99
SECTION V. Le contrôle par le Corps supérieur de contrôle. .	101
Analyse sommaire du décret-loi sur la création et l'organisation du Corps supérieur de contrôle.	
CHAPITRE II. Le contrôle postérieur à l'exécution du budget, par la clôture des comptes de gestion	106
SECTION I ^{re} . Les comptes individuels de gestion.	107
§ 1. Comptes de gestion des administrateurs. — § 2. Comptes de gestion des « manuteneurs ».	
SECTION II. Les comptes généraux de gestion.	111
§ 1. Comptes généraux d'exécution du budget. — § 2. Comptes généraux de l'administration des finances de l'Etat.	
SECTION III. Compte de la Dette publique de l'Etat. . . .	115

DEUXIÈME PARTIE.

Le contrôle judiciaire.

SECTION I ^{re} . Aperçu historique sur la Cour des Comptes. .	117
SECTION II. Les caractéristiques essentielles de la Cour des Comptes. Sa composition et son fonctionnement actuels. .	119
SECTION III. Les moyens par lesquels on assure la compétence, l'autorité et l'indépendance des membres de la Cour, du Parquet et du personnel de contrôle et de vérification	122
§ 1. Les conditions de nomination des membres de la Cour et du Parquet. — § 2. Les conditions de nomination du	

personnel de contrôle et de vérification, et du secrétariat général.

SECTION IV. Les attributions de la Cour des Comptes. . . 127

§ 1. Attributions de contrôle. — A) Le contrôle préventif des engagements et ordonnancements de dépenses et des revenus publics. — B) Le contrôle concomitant à l'exécution du budget exercé sur les actes de liquidation des engagements de dépenses. — C) Le contrôle postérieur. — a) Le contrôle postérieur des dépenses. — b) Le contrôle postérieur des comptes de gestion. — c) Déclarations de conformité et mémoire de la Cour des Comptes. — § 2. Attributions contentieuses de la Cour des Comptes. — A) Sa compétence. — a) La compétence de la Cour des Comptes en première et dernière instance. Le jugement des comptes de gestion des « manutentiers. » La procédure à suivre. — b) La compétence de la Cour des Comptes comme instance d'appel. — B) Les décisions de la Cour des Comptes. — Valeur des décisions de la Cour des Comptes. — C) Voies de recours contre les décisions de la Cour des Comptes. — 1) Révision. — 2) Recours en Cassation.

TROISIÈME PARTIE.

Le contrôle parlementaire.

SECTION I^{re}. Le contrôle financier du Parlement, corollaire du droit des représentants de la nation de voter le budget. . 155

SECTION II. Aperçu sur l'évolution des prérogatives budgétaires des Assemblées législatives en Roumanie. 156

SECTION III. Les trois phases du contrôle parlementaire. . . 159

Analyse sommaire du régime légal du contrôle parlementaire postérieur à l'exécution du budget.

SECTION IV. La responsabilité ministérielle. 167

SECTION V. La valeur du contrôle parlementaire postérieur à l'exécution du budget. 172

CONCLUSION 175

Imprimé en France
PAR LA SOC. FR. D'IMP.
ET DE LIB. - POITIERS
— 1939 —
